

PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

SOLANGE EMILENE BERWIG

**OS TRABALHADORES DO SUAS: REGULAÇÃO E RESISTÊNCIA EM TEMPOS DE REFORMA
DO ESTADO BRASILEIRO.**

Porto Alegre
2018

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

SOLANGE EMILENE BERWIG

OS TRABALHADORES DO SUAS:

Regulação e resistência em tempos de reforma do Estado brasileiro.

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Linha de Pesquisa: Serviço Social e Políticas Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dra. Berenice Rojas Couto

Porto Alegre
2018

Ficha Catalográfica

B553t Berwig, Solange Emilene

Os Trabalhadores do SUAS : Regulação e resistência em tempos de reforma do Estado brasileiro / Solange Emilene Berwig . – 2018.

216f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Berenice Rojas Couto.

1. Trabalhadores do SUAS. 2. Gestão do trabalho no SUAS. 3. NOB-RH/SUAS. 4. Resistência. I. Couto, Berenice Rojas. II. Título.

SOLANGE EMILENE BERWIG

OS TRABALHADORES DO SUAS:

Regulação e resistência em tempos de reforma do Estado brasileiro.

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Linha de Pesquisa: Serviço Social e Políticas Sociais.

Aprovada em: _____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Dra. Berenice Rojas Couto (orientadora) - PUCRS

Dr. Jaime Hillesheim – UFSC

Dra. Raquel Raichelis Degenszajn – PUCSP

Dr. Carlos Nelson dos Reis – PUCRS

Dedico este estudo as trabalhadoras e trabalhadores do SUAS, de ontem, de hoje e aos que virão ser.

Aos de ontem que contribuíram para a construção da política de Assistência Social brasileira, nosso reconhecimento. Aos de hoje, que reconhecem o esforço e a importância da construção realizada e resistem coletivamente frente aos desmontes dos direitos conquistados, nosso apoio na luta. E aos que virão ser, que a memória desse processo não se perca, e que de norte a sul do Brasil façam do seu trabalho um espaço de lutas cotidianas em defesa da classe trabalhadora.

AGRADECIMENTOS

Para,

*Volmar Reinaldo Berwig,
Iria Telcimir Berwig,
Berenice Rojas Couto,
Hugo Verli, e
Leila Thomassin,*

Referências afetivas, intelectuais e políticas.

Expressar meus agradecimentos ao finalizar esta etapa é um momento de resgate de todas as vivências do período de doutorado, que se constituem pelas referências intelectuais, políticas e afetivas, referências que estão dialeticamente imbricadas nos sujeitos que participaram desse processo comigo. Em tempos tão adversos reconhecer nossos pares nos fortalece para os desafios cotidianos.

Meus sinceros agradecimentos,

À prof.^a Dra. *Berenice Rojas Couto*, ser humano sem igual, com quem partilhei angústias, alegrias e sonhos. Bere, querida, foi um privilégio sem tamanho receber tuas orientações para a vida. Nunca me esqueço do dia em que te vi pela primeira vez, me emocionei profundamente naquele momento por estar perto de você, mal sabia que a vida me brindaria de estar ao teu lado trabalhando contigo. Nenhuma palavra que eu escreva será capaz de traduzir meu sentimento. Obrigada Bere, pela dedicação, carinho, pela pesquisa do SUAS, pela experiência no Chile, pelo tempo lindo que partilhamos e partilharemos;

À minha *família*: meu companheiro *Hugo*, meus pais *Volmar e Iria*, meus manos *Giovana, Alexandre e Nádia*, e meus sobrinhos queridos, *Guilherme, Júlia e Arthur*. Vocês que me acolhem nos tempos difíceis, abriram mão da minha presença em muitos momentos, agora brindam comigo minhas pequenas conquistas, sou grata pela vida com vocês;

À *UNIPAMPA*, em especial aos *colegas do curso de Serviço Social*, que garantiram o direito ao afastamento integral das atividades docentes para conclusão do doutorado;

À *CAPES* pela possibilidade de fomento à minha pesquisa, e pela experiência do doutorado sanduíche. Estarei na luta pela defesa das agências de fomento à pesquisa do nosso País para que o direito da classe trabalhadora de acessar formação e qualificação profissional seja mantida;

Ao *PPGSS*, docentes, colegas e demais trabalhadores que o constituem. Em especial a *Andréa Kurtner*, nossa luz, antes do fim do túnel, sempre disponível, profissional e competente. O programa não seria o mesmo sem você Andréa;

Ao *NEPES*, e às pessoas com quem convivi nesse espaço ao longo desses 4 anos. A experiência de uma produção compartilhada com colegas e amigos no *NEPES* foram a melhor experiência da minha formação. Nesse espaço as referências intelectuais e políticas se constituíram fortemente em referências afetivas, o convívio com os professores, *Carlos Nelson, Jane e Bere* foi de uma riqueza ímpar, trabalho qualificado, sério, generosidade e carinho são marcas desses docentes e desse núcleo de pesquisa. Foi no *NEPES* também que se constituiu a relação mais singular desse tempo de doutorado, o convívio de trabalho que extrapolou todos os limites com minha amiga e parceira de produção *Gissele Carraro*. Gi, a pesquisa do *SUAS* nos uniu, mas foi o respeito e o afeto mútuo que nos fortaleceu;

Aos professores *Dr. Claudio Lara e Dra. Consuelo Flores*, que fizeram quatro meses de doutorado sanduíche parecer um ano de trabalho. Foi um grande privilégio estar com estes docentes, conhecer a riqueza de suas trajetórias e toda sua contribuição para o pensamento crítico latino-americano;

À banca, composta pelos professores *Dr. Jaime Hillesheim, Dra. Raquel Raichelis Degenszajn, Dr. Carlos Nelson dos Reis*, presidida pela professora *Dra. Berenice Rojas Couto*, agradeço por terem aceito estar comigo nesse trabalho, comentando, criticando, e especialmente contribuindo para a qualificação da pesquisa e da pesquisadora;

À *Leila Thomassin*, trabalhadora do *SUAS* que me inspira pela sua luta em defesa dos direitos dos usuários, dos trabalhadores e defesa do *SUAS*;

A todos vocês que constituem minhas inspirações e referências, meu respeito e gratidão.

RESUMO

Nesta tese tem-se como tema central a Gestão do Trabalho no Sistema Único de Assistência Social e a organização das resistências dos trabalhadores. Apresenta-se a análise das relações e condições laborais dos trabalhadores da política de Assistência Social brasileira e o processo político organizativo dos trabalhadores a partir dos fóruns de trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Objetiva-se contribuir para a reflexão sobre a organização dos trabalhadores do SUAS enquanto movimento de resistência da classe trabalhadora frente ao processo de reestruturação do Estado brasileiro. Trata-se de um estudo de caráter exploratório, correlacionando dados qualitativos e quantitativos, tendo como intervalo temporal de coleta de dados o período de 2006 a 2018. O recorte temporal definido para observação tem relação com a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social-NOB-RH/SUAS, em 2006, que define diretrizes e parâmetros para a gestão do trabalho no SUAS, e os dados mais recentes relativos à organização dos trabalhadores do SUAS, expressos nas atas e memórias de reuniões do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS, no ano de 2018. As técnicas utilizadas para desenvolvimento da pesquisa foram: a revisão bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo, com fontes documentais e bibliográficas de procedência nacional, e os instrumentos utilizados foram os roteiros de análise documental. Os resultados da pesquisa demonstram que as reformas no âmbito do Estado brasileiro, nos anos de 1990, sob o receituário neoliberal e o avanço da reestruturação produtiva, culminaram com a redução do Estado e o aprofundamento da precarização das condições de trabalho no País. Contrariando o cenário de desmonte do campo da proteção social brasileira, em 1995, foi aprovada a política de Assistência Social, sob forte pressão da sociedade e de seus trabalhadores. Ainda, observa-se que as relações e condições laborais aviltantes a que estão submetidos os trabalhadores do SUAS, segue a lógica das questões que atingem o mundo do trabalho em escala global – flexibilização, terceirização, precarização. Não é possível fazer a discussão dos trabalhadores do SUAS sem considerá-los como um grupo heterogêneo, diverso, em termos de: inserção/contratação, formação, lugar de exercício profissional (público ou privado), regidos por distintas legislações. Considerando todas as limitações que decorrem do recorte da pesquisa, é possível inferir que o movimento dos trabalhadores da Assistência Social é parte fundante dos avanços dessa política, que se consolida com a instauração dos Fóruns de Trabalhadores do SUAS. A mobilização dos trabalhadores tem lugar de destaque na história da Assistência Social, e vem contribuindo para a consolidação do SUAS, incidindo no movimento mais amplo em defesa da proteção social brasileira, articulando-se com outras frentes de defesa de direitos trabalhistas e usuários do SUAS, a fim de potencializar o controle social e a defesa dos direitos da classe trabalhadora. Em alguma medida tem construído o debate central de mobilização da classe trabalhadora em contraponto aos avanços do capital, contudo, é um movimento que, nos seus limites de atuação, não tem conseguido romper com os processos de precarização das condições de trabalho a que está submetido.

Palavras Chave: Trabalhadores do SUAS; Gestão do trabalho no SUAS; NOB-RH/SUAS; Resistência.

RESUMEN

Esta tesis tiene por temas centrales la Gestión del Trabajo en el Sistema Único de Asistencia Social y la organización de las resistencias de los trabajadores. Se presenta el análisis de las relaciones y condiciones laborales de los trabajadores de la política de Asistencia Social brasileña y el proceso político organizativo de los trabajadores desde los foros de trabajadores del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). El objetivo es contribuir para la reflexión acerca de la organización de los trabajadores del SUAS mientras movimiento de resistencia de la clase trabajadora frente al proceso de reestructuración del Estado brasileño. Se trata de un estudio de carácter exploratorio, correlacionando datos cualitativos y cuantitativos, teniendo como intervalo temporal de recolección de datos el período de 2006 a 2018. El recorte temporal definido para observación se relaciona a la aprobación de la Norma Operacional Básica de Recursos Humanos del Sistema Único de Asistencia Social-NOB-RH/SUAS, en 2006, que define directrices y parámetros para la gestión del trabajo en el SUAS, y los datos más recientes relativos a la organización de los trabajadores del SUAS, expresos en las actas y memorias de reuniones del Foro Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del SUAS, en el año de 2018. Las técnicas utilizadas para el desarrollo de la investigación reunieron la revisión bibliográfica, el análisis documental y el análisis de contenido, con fuentes documentales y bibliográficas de procedencia nacional mientras los instrumentos utilizados se concentraron en los planes de análisis documental. Los resultados de la investigación demuestran que las reformas en el ámbito del Estado brasileño, en los años de 1990, bajo el recetario neoliberal y el avance de la reestructuración productiva, culminaron con la reducción del Estado y la profundización de la precarización de las condiciones de trabajo en el país. Contrariando el escenario de desmonte del campo de la protección social brasileña, en 1995, fue aprobada la política de Asistencia Social, bajo fuerte presión de la sociedad y de sus trabajadores. Aun, se observa que las relaciones y condiciones laborales envilecedoras a que están sometidos los trabajadores del SUAS, siguen la lógica de las cuestiones que atingen el mundo del trabajo a escala global – flexibilización, tercerización, precarización. No es posible hacer la discusión de los trabajadores del SUAS sin considerarlos un grupo heterogéneo, diverso, en términos de: inserción/contratación, formación, lugar de ejercicio profesional (público o privado), regidos por distintas legislaciones. Considerando todas las limitaciones que derivan del recorte de la investigación, es posible inferir que el movimiento de los trabajadores de la Asistencia Social es parte fundante de los avances de esa política, que se consolida con la instauración de los Foros de Trabajadores del SUAS. La movilización de los trabajadores ocupa un lugar destacado en la historia de la Asistencia Social, y ha contribuido a la consolidación del SUAS, centrándose en el movimiento más amplio en defensa de la protección social brasileña, articulándose con otras frentes de defensa de derechos laborales y usuarios del SUAS, a fin de potencializar el control social y la defensa de los derechos de la clase trabajadora. En cierta medida, ha construido la discusión central de movilización de la clase trabajadora en contraposición a los avances del capital, sin embargo, es un movimiento que, en sus límites de actuación, no ha logrado romper con los procesos de precarización de las condiciones de trabajo a que está sometido.

Palabras Clave: Trabajadores del SUAS; Gestión del trabajo en el SUAS; NOB-RH/SUAS; Resistencia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Linha do tempo – Conferências Nacionais de Assistência Social	35
Figura 02 - Estrutura das Cartas de princípios dos fóruns, FNTSUAS e FNUSUAS..	153
Quadro 01 - Quadro metodológico da pesquisa	21
Quadro 02 - Normativas e legislação da Assistência Social	33
Quadro 03 - Metas nacionais referente a gestão do trabalho no SUAS com base no I Plano Decenal da Assistência Social 2005/2015	42
Quadro 04 - Metas nacionais referente a gestão do trabalho no SUAS com base no II Plano Decenal da Assistência Social 2016/2026	45
Quadro 05 - Gestão do Trabalho no SUAS	48
Quadro 06 - Síntese dos eixos e temas da gestão do trabalho nas Conferências de Assistência Social	52
Quadro 07 - Equipes de referência do CRAS, Proteção Social Básica.....	59
Quadro 08 - Equipes de referência do CREAS, Proteção Social Especial de Média Complexidade.....	60
Quadro 09 - Equipes para atendimentos em pequenos grupos (abrigo institucional, casas de passagem, ou casa-lar)	61
Quadro 10 - Quadro de trabalhadores para Instituições de longa permanência para idosos	62
Quadro 11 - Quadro de Referência das Funções Essenciais da Gestão, em nível municipal, estadual, federal e do Distrito Federal	75
Quadro 12 - Atribuições dos gestores para a gestão do trabalho no SUAS.....	79
Quadro 13 - Indicadores para análise das condições de trabalho no SUAS.	103
Quadro 14 - Vínculos de trabalho identificados segundo os Censos SUAS de 2009 a 2017.....	106
Quadro 15 - Mapeamento dos Fóruns Estaduais, Regionais e Municipais de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS e Fóruns Estaduais de Usuários do SUAS.....	146
Quadro 16 - Integrantes da Mesa Nacional da Gestão do Trabalho no SUAS	168
Quadro 17 - Seminários do Fórum das Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS	177
Quadro 18 - Trabalhos aprovados para a I Mostra SUAS Resiste	180

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 01 - Número de voluntários nos serviços socioassistenciais segundo Censo SUAS 2017.....	107
Gráfico 02 - Número de trabalhadores do SUAS nos serviços socioassistenciais por vínculo trabalhista, segundo o Censo SUAS de 2017.....	109
Gráfico 03 - Número de trabalhadores por vínculo lotados nas Sedes e Serviços das Secretarias Estaduais de Assistência Social.....	112
Gráfico 04 - Concursos públicos municipais realizados para provimento de vagas para a política de Assistência Social entre os anos de 2010 e 2016.....	117
Gráfico 05 - Número de trabalhadores do SUAS da esfera municipal por tipo de vínculo.....	118
Gráfico 06 - Carga horária dos trabalhadores em relação aos serviços socioassistenciais.....	120
Gráfico 07 - Percentual de Coordenações de CRAS e CREAS que acumulam funções.....	124
Gráfico 08 - Expansão dos serviços socioassistenciais, número de unidades de CRAS, CREAS e Centros POP.....	132
Gráfico 09 - Número de trabalhadores vinculados aos CRAS, CREAS e Centros POP entre os anos de 2009 e 2017.....	132
Gráfico 10 - Constituição de Núcleos de Educação Permanente em nível Estadual por ano.....	188
Tabela 01 - Composição dos Conselhos Municipais de Assistência Social.....	159

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRATO	Associação Brasileira dos Terapeutas Ocupacionais
ABEDEV	Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais
CADSUAS	Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social
CAPACITA/SUAS	Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF	Constituição Federal
CFED	Conselho Federal de Economistas Domésticos
CFESS/CRESS	Conselho Federal de Serviço Social/ Conselho Regional de Serviço Social
CRESS-RS	Conselho Regional de Serviço Social do Estado do Rio Grande do Sul
CFP/ CRP	Conselho Federal de Psicologia/ Conselho Regional de Psicologia
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNTSS	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
COFITO/CREFITO	Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional/ Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional
CONFETAM	Confederação dos Trabalhadores Públicos Municipais
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ENPS	Encontro Nacional de Política Social
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FENAFITO	Federação Nacional dos Fisioterapeutas e Terapeutas Ocupacionais
FENAPSI	Federação Nacional dos Psicólogos
FENAS	Federação Nacional dos Assistentes Sociais
FENATIBREF	Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas
FETSUAS	Fórum Estadual de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social
FEUSUAS	Fórum Estadual de Usuários/as do Sistema Único de Assistência Social

FMTSUAS	Fórum Municipal de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social
FNAS	Fundação Nacional de Assistência Social
FNS	Federação Nacional dos Sociólogos
FNTSUAS	Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social
FNUSUAS	Fórum Nacional de usuários/as do Sistema Único de Assistência Social
FOMTAS	Fórum Municipal de Trabalhadoras e Trabalhadores da Assistência Social de Porto Alegre
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social
FORTSUAS	Fórum Regional de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social
GNPe	Grupo Nacional de Pedagogos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MS	Ministério da Saúde
MSE	Medidas Socioeducativa
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
NOB2-AS	Norma Operacional Básica 2 de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NEEP	Núcleo Estadual de Educação Permanente
NUEP	Núcleo de Educação Permanente
NUNEP	Núcleo Nacional de Educação Permanente
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PCCS	Planos de Carreira, Cargos e Salários
PEC	Projeto de Ementa Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNEP	Política Nacional de Educação Permanente
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSC	Prestação de Serviço à comunidade
PSL	Partido Social Liberal

PUC RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
REDE SUAS	Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social
RENEP SUAS	Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SINDISUAS	Sindicato dos Empregados em Entidades de Assistência Social de Orientação
SINPSI	Sindicato dos Psicólogos
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UBAM	União Brasileira de Associações de Musicoterapia
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	23
1.2 FORMA E ORGANIZAÇÃO DO CONTEÚDO DA TESE.....	31
2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A GESTÃO DO TRABALHO	33
2.1 CONSTITUIÇÃO DA GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS	40
2.2 NORMAS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	56
2.3 NOB-RH/SUAS: ORIENTAÇÕES PARA A GESTÃO DO TRABALHO DO SUAS	66
3 TRABALHADORES DO SUAS E O MUNDO DO TRABALHO	84
3.1 TRABALHO NA ESFERA PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO	90
3.2 OS CENSOS E A DENÚNCIA DAS RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO NO SUAS.....	101
3.2.1 Formas de contratação.....	106
3.2.2 Condições de trabalho no SUAS.....	119
3.2.3 Planos de Carreira Cargos e Salários e a valorização dos Trabalhadores do SUAS	129
4 ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHADORES DO SUAS: RESISTÊNCIA DA CLASSE TRABALHADORA?	135
4.1 OS FÓRUMS DOS TRABALHADORES DO SUAS: ESPAÇO DE LUTA DOS TRABALHADORES.....	137
4.1.1 Instituição dos Fóruns de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS	138
4.1.2 A articulação de Trabalhadores e usuários em defesa do SUAS.....	152
4.1.3 Participação e Controle Social	156
4.1.4 Mesa de negociação	165
4.2 AÇÕES DOS TRABALHADORES DO SUAS: MOVIMENTO CONTRA HEGEMÔNICO	172
4.2.1 Educação permanente.....	181
5 CONCLUSÃO:	193
REFERÊNCIAS DA PESQUISA DOCUMENTAL	202
REFERÊNCIAS	207

1 INTRODUÇÃO

Esta tese é um dos produtos desenvolvidos ao longo do doutorado em Serviço Social junto ao programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio grande do Sul – PUC-RS. A pesquisa desenvolvida que se formaliza neste documento, buscou problematizar a gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), considerando-o espaço de disputa dos trabalhadores em relação aos seus direitos e condições profissionais, compreendendo que os trabalhadores desse sistema não estão fora do circuito das mudanças que ocorrem no mundo do trabalho.

Embora a produção sobre a categoria trabalho e sobre as condições do trabalho no modo de produção capitalista seja recorrente, o levantamento realizado para compor o estado da arte sobre o tema da gestão do trabalho na política de Assistência Social demonstrou uma produção incipiente no Serviço Social. A produção mapeada está localizada, consideravelmente, na área da administração, com ênfase na discussão dos recursos humanos, no entanto, não aborda a discussão vinculada à política de Assistência Social, ou a outras políticas. A maior contribuição teórica fora da administração são as produções do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹, o que sinaliza para um avanço recente nas discussões dos trabalhadores e seu lugar dentro da política de Assistência Social.

O momento atual de intensificação do processo de precarização das relações de trabalho pela flexibilização, terceirização, informalidade, pelo desmonte dos direitos sociais brasileiros e o avanço das propostas de reforma do governo Temer, que retoma a perspectiva de redução do Estado, são elementos mais que suficientes para causar preocupação e fazer um movimento de resistência nas ruas, mas também nos espaços políticos organizativos, e na academia, contribuindo para a construção de um conhecimento contra-hegemônico.

Nesse sentido, parece fundamental resgatar a constituição do Estado brasileiro como regulador das condições de trabalho e responsável pela segurança social. Problematizar a gestão do trabalho do Sistema Único de Assistência Social aponta pelo menos dois aspectos que precisam ser observados: um, diz respeito ao lugar dos trabalhadores do SUAS que, a partir da sua luta por condições de trabalho decentes, que

¹ Atual Ministério do Desenvolvimento Social.

valorizem os trabalhadores, tensiona o Estado para a implementação da gestão do trabalho no SUAS, entendendo que, qualificando² o espaço dos trabalhadores e suas condições objetivas, irá, conseqüentemente, construir uma política pública com serviços também mais qualificados.

O outro aspecto relevante é reconhecer o lugar da política de Assistência Social no campo da proteção social brasileira, considerando que, em tempos de ampliação dos níveis de desemprego e de precarização das relações e condições de trabalho, amplia-se também o contingente de trabalhadores que demandam essa política para a garantia de suas condições de sobrevivência. Esses aspectos apresentam a complexidade que permeia o debate tecido sobre a gestão do trabalho no SUAS, e a necessidade de aprofundar o conhecimento, tendo como base os dados da realidade social brasileira.

Os estudos realizados que antecederam esta tese, especialmente na área do Serviço Social, vêm cercando o tema da gestão do trabalho na perspectiva de análise enquanto eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social. Isso se deve aos aspectos que vêm sendo observados e evidenciados por tais estudos, como a ampliação dos quadros profissionais da política de Assistência Social, o cofinanciamento - repasse de recurso federal para remuneração de servidores concursados — , a implantação da gestão do trabalho no SUAS, a aprovação de uma norma específica para os recursos humanos, com previsão de construção de planos de carreira cargos e salários, valorização e fortalecimento da organização dos trabalhadores, direção técnica e ética para o exercício profissional no SUAS, a participação ativa dos trabalhadores do SUAS como espaço privilegiado para organização e tensionamento das ações no âmbito da gestão do trabalho e da consolidação do SUAS.

As normativas do SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS e Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS, aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), têm a função de institucionalizar, primeiro a Assistência Social como sistema, e, segundo, a gestão do trabalho como eixo estruturante. Cabe destacar que outros pontos são importantes para que a consolidação do SUAS ocorra satisfatoriamente, e a gestão do trabalho perpassa além da organização interna, enquanto

² Qualificação que é defendida para além da formação acadêmica e de aspectos técnico-operativos, mas qualificação na dimensão da participação social, protagonismo, fortalecimento da identidade de classe entre outros elementos.

gestão institucional, perpassa a organização da classe trabalhadora³ que tem espaço de disputa a ser consolidado. Destaca-se que o tema tem relevância⁴ para a academia e para a sociedade, considerando-se o campo minado de riscos em termos de perdas de direitos e de condições de trabalho frente à precarização, à medida que se intensificam os processos de exploração dos trabalhadores.

Os estudos sobre a gestão do trabalho no SUAS têm sido perseguidos pela autora desde o período de graduação em Serviço Social, com o desenvolvimento de duas pesquisas⁵ que evidenciaram empiricamente o processo de implementação da gestão do trabalho no SUAS em duas grandes regiões do Estado do Rio Grande do Sul: a região do Planalto Médio e a região da Fronteira Oeste do Estado⁶. O exercício profissional da docência na Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, também tem propiciado trabalhar nos processos de orientação de monografias de conclusão de curso, com estudos sobre essa temática ou temática afim, e com o campo de estágio na política de Assistência Social. Os estudos em torno da NOB-RH/SUAS apontaram para a necessidade de ampliar a discussão sobre a qual se refere essa normativa — o campo da gestão do trabalho do SUAS.

As pesquisas anteriores contribuíram para a construção de determinados conhecimentos, no entanto, a necessidade de estudar a gestão do trabalho não se esgotou e apontou para elementos que mereceram ser retomados. Nesse sentido, a reflexão que constitui este estudo contribui para ampliar a compreensão sobre a gestão do trabalho do

³ “Uma noção ampliada de classe trabalhadora inclui, então, todos aqueles e aquelas que vendem sua força de trabalho em troca de salário, incorporando além do proletariado industrial, dos assalariados do setor de serviços, também o proletariado rural, que vende sua força de trabalho para o capital [...] o proletariado precarizado, o subproletariado moderno, part time, [...] os trabalhadores terceirizados e precarizados, [...] os trabalhadores assalariados da chamada ‘economia informal’, que muitas vezes são indiretamente subordinados ao capital, além dos trabalhadores desempregados, expulsos do processo produtivo e do mercado de trabalho pela reestruturação do capital e que hipertrofiaram o exército industrial de reserva na fase de expansão do desemprego estrutural” (ANTUNES, 2002, p. 102, 104).

⁴ A relevância desta pesquisa pode ser demonstrada no preenchimento do total de vagas ofertadas no minicurso denominado *Fóruns de trabalhadores/as e usuários/as do SUAS: organização política em defesa de direitos*, realizado pela autora em conjunto com sua orientadora durante o 13º ENPS em 2018, e na adesão de municípios do interior do Estado do Rio Grande do Sul, da região da fronteira oeste, em atividade do projeto de extensão de assessoria às políticas sociais sobre *O trabalho no SUAS e a organização dos fóruns de trabalhadores*, desenvolvido pela autora, em 09 de outubro de 2018, na Universidade Federal do Pampa.

⁵ As pesquisas referidas são: a pesquisa realizada na ocasião de desenvolvimento do trabalho de conclusão de curso de Serviço Social pela Universidade Luterana do Brasil, defendido em 2010, e posteriormente a pesquisa desenvolvida durante o mestrado em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, defendido em 2013.

⁶ Divisão pela FAMURS – Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

SUAS para além das normativas legais, contemplando as relações e condições de trabalho no contexto geral dos trabalhadores brasileiros, dentre os quais destacam-se os trabalhadores do SUAS.

Destaca-se ainda a vinculação da autora junto à política de Assistência Social, na condição de Assistente Social concursada, no ano de 2013, período que foi possível se aproximar do campo da política pública de Assistência Social e vivenciar, nas experiências profissionais, os antagonismos que permeiam esse campo. A experiência de trabalho desenvolvida oportunizou vivenciar momentos de organização e de luta para consolidação do espaço da Assistência Social no âmbito do município empregador e de conhecer o espaço de trabalho desta política na sua relação - realidade concreta *versus* determinações e diretrizes da NOB-RH/SUAS.

No exercício profissional, na condição de trabalhadora concursada, na função de técnico de referência de um CRAS, em conformidade com as atribuições profissionais, importantes experiências foram desenvolvidas: a) realização de levantamento das necessidades de trabalhadores (quantitativos e funções) para atendimento das demandas locais, observando as normativas do SUAS; b) elaboração, em conjunto com a gestão do SUAS, de um edital de concurso público municipal, a partir das reflexões e discussões coletivas sobre os trabalhadores necessários para a constituição dos quadros, conforme preconizado pela NOB-RH/SUAS; c) revisão das atribuições e do perfil exigido pela NOB-RH/SUAS para assumir cargo de coordenação de CRAS e CREAS; d) elaboração e execução de ações de educação permanente; e) mobilização, junto aos usuários do SUAS e lideranças comunitárias, no sentido de aproximação com a realidade local e ampliação das ações desenvolvidas pelo CRAS em seu território, espaço de trabalho; f) reivindicação coletiva com trabalhadores aprovados em concurso público municipal junto ao poder público local para nomeação dos concursados a fim de compor os quadros de trabalhadores do SUAS. Tais experiências⁷ sinalizam para a vinculação do tema de estudo com a trajetória profissional e acúmulos da pesquisadora.

⁷ Além das experiências de trabalho que aproximaram o objeto e a pesquisadora, destacam-se: 1) A articulação e participação no exercício do controle social, ocupando assento em Conselhos Municipais de Assistência Social de diferentes cidades do interior do estado do Rio Grande do Sul, na condição de conselheira, representando a entidade prestadora de serviço, e, mais tarde, representando a categoria profissional (CRESS RS). 2) As contribuições em diferentes municípios nas pré-conferências e Conferências Municipais de Assistência Social na condição de Conferencista, em especial sobre as discussões que envolvem os trabalhadores do SUAS. 3) A participação atual como representante da Universidade Federal do Pampa no Núcleo de Educação Permanente do Estado do Rio Grande do Sul.

Em relação à organização dos trabalhadores do SUAS, entende-se que este é um espaço de mobilização política que apresenta tanto elementos de força quanto de fragilidades nas relações estabelecidas pelas disputas nesse campo, com forte correlação de forças presente na organização institucional da política pública. Nesse sentido, se faz necessário refletir sobre a articulação da classe trabalhadora, especialmente a organização do coletivo de trabalhadores do SUAS, a fim de evidenciar o movimento de resistência de classe no bojo do Estado.

Na aproximação com a temática da reestruturação do trabalho é relevante destacar que os trabalhadores do SUAS não estão fora dos processos de fragmentação e precarização das relações de trabalho que acometem toda a classe trabalhadora. Logo, esse espaço de trabalho, semelhante a outros, vem sofrendo com os rebatimentos da chamada reestruturação produtiva. No Brasil, em particular na década de 1990, “[...] as transformações geradas pela nova divisão internacional do trabalho foram de grande intensidade, já que partiram de uma dinâmica interna, característica dos países de industrialização dependente” (ANTUNES, PRAUN, 2015, p. 409).

Estudar a gestão do trabalho no SUAS exigiu refletir sobre a precarização do trabalho decorrente do processo de reestruturação produtiva e sua interface com a introdução das reformas de caráter neoliberal no Brasil nos anos 1990, no sentido de compreender como esses processos repercutem na proteção social brasileira, em especial o campo da Assistência Social e seus trabalhadores. A aproximação com o campo da Assistência Social e dos estudos efetuados tem demonstrado a articulação dos trabalhadores do SUAS em torno da criação dos fóruns em nível municipal, estadual e nacional. São os fóruns – Municipal/Estadual/Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS. Para se ter a dimensão de quanto a reestruturação produtiva repercute no campo de trabalho e na proteção social, e em que medida a organização dos trabalhadores do SUAS consegue fazer resistência frente a essa reestruturação, é que se elabora este estudo.

Justifica-se ainda a relevância acadêmica a partir da pesquisa que pode subsidiar a observação do movimento dos trabalhadores, da implantação e consolidação do SUAS, e também destacar a relevância social de estudar o movimento organizado dos trabalhadores do SUAS enquanto um movimento que parte da luta da classe trabalhadora. A pesquisa desenvolvida objetivou analisar a gestão do trabalho no SUAS, o que implicou estudar as relações e condições de trabalho no SUAS, observando a diversidade e a

heterogeneidade⁸ que compõem o grupo de trabalhadores, e a organização destes através dos fóruns. Apresenta-se, a seguir, os elementos constitutivos da pesquisa e o quadro metodológico que contribui para dar clareza ao processo desenvolvido da pesquisa que se materializa neste documento.

Quadro 01 – Quadro metodológico da pesquisa.

Delimitação do tema		
A reestruturação do trabalho e os impactos sobre a proteção social brasileira, em especial na política de Assistência Social.		
Problema	Objetivo Geral	
Como a reestruturação do trabalho vem afetando as relações e condições laborais nos serviços públicos, em especial no Sistema Único de Assistência Social?	Analisar como a reestruturação do trabalho vem afetando as relações e condições laborais no Sistema Único de Assistência Social, a fim de contribuir para o fortalecimento do processo de resistência construído pelos trabalhadores do SUAS.	
Questões norteadoras	Objetivos específicos	Instrumentos/Técnica coleta de dados
<p>a) Quais os indicadores da gestão do trabalho apontadas pelos Censos do SUAS de 2009 a 2017?</p> <p>b) Quais as ações que vem sendo organizadas/realizadas pelos trabalhadores do SUAS em âmbito do território nacional, no período de 2009 a 2018?</p> <p>c) Em que medida a organização dos trabalhadores do SUAS tem repercutido no processo de implantação da gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social?</p>	<p>a) Levantar os indicadores sobre a gestão do trabalho no SUAS;</p> <p>b) Identificar as pautas de reivindicação dos trabalhadores do SUAS;</p> <p>c) Mapear os Fóruns de trabalhadores do SUAS no País;</p> <p>d) Mapear as ações de organização dos trabalhadores do SUAS no território nacional, no período de 2009 a 2018;</p> <p>e) Estudar a repercussão da organização dos trabalhadores do SUAS para o processo de implantação da gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social.</p>	<p>Técnica: técnica de análise documental</p> <p>Instrumentos: roteiros de análise documental.</p> <p>Fonte: documentos disponíveis nos sites do Fórum Nacional dos trabalhadores do SUAS e no portal do Censo SUAS do MDS.</p> <p>Amostra:</p> <p>a) NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social;</p> <p>b) Censos do Sistema Único de Assistência Social de 2009 a 2017;</p> <p>c) Publicações, atas e memórias de reuniões do Fórum Nacional dos trabalhadores do SUAS;</p>

Fonte: sistematizado pela autora (2018).

⁸ Diversidade e heterogeneidade que se expressa nas formas de contratação (concursados, comissionados, terceirizados, celetistas, etc.), nas funções que ocupam junto a política de Assistência Social, nos distintos níveis de formação (nível fundamental, médio e superior), na distribuição nas instituições de distintas naturezas (públicas, privadas, ONGs).

A pesquisa desenvolvida está vinculada à linha de pesquisa *Serviço Social e Políticas Sociais*, estando assim alinhada aos estudos desenvolvidos pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, reconhecendo esse como espaço fértil para adensar a discussão sobre a consolidação do SUAS, ampliação, qualificação e avanço da gestão do trabalho nesse sistema. O quadro metodológico⁹, enquanto instrumento e exercício para elaboração da pesquisa, contribuiu para verificação lado a lado da coerência em relação à construção dos elementos da pesquisa. Também contribuiu para o processo de definição dos instrumentos e ferramentas a serem utilizados, observando-se a estrutura necessária para a execução do estudo, de forma a ter subsídios para responder o problema e construir as reflexões para elaboração desta tese.

Pesquisar é importante e desafiador, diante das constantes alterações que sofrem os ambientes em que se inserem os assistentes sociais e outros trabalhadores. A produção de conhecimento científico, no campo do Serviço Social, se mostra de fundamental importância, pois é através dela que a profissão se consolida, e reitera na sua produção a direção social e o projeto ético-político da profissão. As pesquisas e a produção do conhecimento no Serviço Social brasileiro data dos anos de 1970, quando iniciam os primeiros programas de pós-graduação da área no nosso país. É deste momento em diante que começa a se constituir uma base de produção científica pelos intelectuais do Serviço Social brasileiro, alavancados pelas pesquisas nos programas de pós-graduação.

Em tempo: é importante situar que este estudo está alinhado com a posição política do Serviço Social brasileiro¹⁰ de defesa de uma sociedade livre de exploração, compromisso com os interesses da classe trabalhadora e processos emancipatórios na perspectiva de uma sociedade igualitária. Assim, a pesquisa se debruça a conhecer, na realidade social, as condições materiais do trabalho no SUAS, as articulações entre os trabalhadores e que consequências, resultados, podem ser atribuídos às ações desenvolvidas pelos fóruns de trabalhadores do SUAS, na perspectiva da contribuição acadêmico-científica com retorno para a sociedade.

⁹ Quadro trabalhado pela Prof^a. Dr^a. Leonia Capaverde Bulla, em aula da disciplina Atividades de Pesquisa II do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS – PPGSS PUCRS - para exercitar a elaboração da metodologia da pesquisa.

¹⁰ A profissão tem uma significativa participação nas construções da política de Assistência Social e na articulação com a organização dos trabalhadores do SUAS. O conjunto CFESS/CRESS tem sido um articulador junto a outras entidades e conselhos profissionais na defesa do SUAS.

1.1 ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Conforme sistematizado no quadro metodológico, o tema proposto para a pesquisa sobre a qual se apresentam as reflexões tecidas nesta tese foi definido como: *a reestruturação do trabalho e os impactos sobre a proteção social brasileira, em especial na política de Assistência Social*. A delimitação deste tema se desdobra sobre a gestão do trabalho no SUAS, enquanto *locus* da observação das condições e relações laborais dos trabalhadores da política de Assistência Social, tendo como recorte temporal o período entre os anos de 2006 e 2018. O recorte temporal definido para observação tem relação com a aprovação da NOB-RH/SUAS, em 2006, que define as diretrizes e parâmetros para a gestão do trabalho no SUAS. E as informações sobre as ações desenvolvidas pelos trabalhadores do SUAS que estão disponíveis na página do fórum desde a sua instauração, enquanto os dados mais recentes, relativos à organização dos trabalhadores do SUAS, são expressos nas publicações, em atas e memórias de reuniões do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS, até o ano de 2018.

Com o campo da pesquisa delimitado sobre os aspectos da reestruturação do trabalho e a organização do trabalho na Assistência Social, definiu-se o problema de pesquisa: *como a reestruturação do trabalho vem afetando as relações e condições laborais nos serviços públicos, em especial no Sistema Único de Assistência Social?* Sob a compreensão de que o problema de pesquisa é a construção de um objeto de estudo, escolheu-se formular um problema em forma de pergunta, de maneira clara e precisa, delimitando uma dimensão viável. A fim de contribuir para o processo de aproximação ao objeto de estudo, visando responder ao problema de pesquisa, desdobra-se a discussão central em eixos menores a seguir indicados (MINAYO, 2008).

Buscando construir categorias de análise a fim de problematizar o atual contexto das relações e condições de trabalho no SUAS e a organização política dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional desmembrou-se o problema central de pesquisa em questões menores: a) Quais os indicadores da gestão do trabalho apontados pelos Censos do SUAS de 2009 a 2017? b) Quais as ações que vêm sendo organizadas/realizadas pelos trabalhadores do SUAS, em âmbito do território nacional, no período de 2009 a 2018? c) Em que medida a organização dos trabalhadores do SUAS tem repercutido no processo de implantação da gestão do trabalho no Sistema Único de

Assistência Social? Tais questões norteadoras orientaram para um detalhamento no processo investigativo do tema estudado.

De posse do problema de pesquisa e das reflexões realizadas, delineou-se como objetivo geral: *analisar como a reestruturação do trabalho vem afetando as relações e as condições laborais no Sistema Único de Assistência Social, a fim de contribuir para o fortalecimento do processo de resistência construído pelos trabalhadores do SUAS.*

Do mesmo modo que as questões que nortearam o estudo foram definidas, definiu-se também um conjunto de objetivos específicos: a) Levantar os indicadores sobre a gestão do trabalho no SUAS; b) Identificar as pautas de reivindicação dos trabalhadores do SUAS; c) Mapear os Fóruns de trabalhadores do SUAS no País; d) Mapear as ações de organização dos trabalhadores do SUAS no território nacional, no período de 2009 a 2016; e) Estudar a repercussão da organização dos trabalhadores do SUAS para o processo de implantação da gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social.

Em relação ao método que subsidia este estudo, adotou-se o materialismo histórico e dialético, observando-se, como sinaliza Lefebvre (2009, p. 34), que o “[...] método é um arcabouço genérico, uma orientação para a razão no conhecimento de cada realidade”, permitindo assim abordar de forma mais eficaz o objeto de estudo. Foram observadas, no processo de desenvolvimento da pesquisa e ao longo da exposição do conteúdo, as categorias do método eleitas para a investigação: totalidade, contradição, mediação e historicidade, que estão mutuamente implicadas.

Quanto às categorias explicativas da realidade, consoante aos aportes apresentados ao longo da tese, essas emergiram dos estudos teóricos realizados constituindo-se nas seguintes: reforma do Estado, gestão do trabalho no SUAS, precarização do trabalho e resistência. Tais categorias iluminaram o processo de pesquisa, contribuindo nos processos de aproximação com o objeto de estudo e análise na medida em que o estudo foi avançando. A categoria “reforma do Estado” contribui para a apreensão das determinações e medidas do Estado brasileiro e as repercussões para as condições e relações de trabalho, em especial para o trabalho na área da Assistência Social; A “gestão do trabalho no SUAS” enquanto categoria explicativa, conduziu o estudo para a apreensão do campo do trabalho e de suas determinações na área da Assistência Social, demonstrando no percurso histórico da conformação da Assistência Social brasileira a luta pela valorização dos trabalhadores desta política e por consequência a qualificação dos serviços e garantia dos direitos socioassistenciais.

As categorias empíricas que contribuem para a explicação da realidade se expressam essencialmente no processo histórico constituído pela precarização e resistência dos trabalhadores. A precarização que se expressa pelos processos aviltantes que envolvem as condições e as relações de trabalho a que estão submetidos todos os trabalhadores brasileiros, dentre os quais, destaca-se neste estudo, os trabalhadores do SUAS e a resistência que se expressa na dimensão da organização coletiva dos trabalhadores do SUAS, na articulação com os usuários do SUAS e no potente exercício do controle social, que além de movimentar o campo do trabalho no SUAS se articula com o movimento mais amplo das lutas da classe trabalhadora.

A escolha desse método permitiu reconhecer a especificidade histórica e a construção social da gestão do trabalho e da organização dos trabalhadores do SUAS, reconhecendo-o no movimento mais amplo da sociedade, em consonância com a lógica dialética que vê o mundo material e social em um estado de constante movimento, com suas particularidades e relação com o todo. A opção pela lógica dialética norteou metodologicamente o estudo de tal forma que contribuiu para a apreensão das determinações concretas do objeto de pesquisa, observando-o em seu desenvolvimento histórico permeado pelas contradições internas e a relação com a totalidade da realidade social. O estudo se desenvolveu através da reflexão crítica, reiterada e questionadora da realidade pesquisada, conduzindo para “[...] uma compreensão consciente do investigador no processo de pesquisa” (RICHARDSON, 1999, p.6).

O tipo de pesquisa definida, abordagem qualitativa¹¹, complementada por procedimentos e dados quantitativos¹², está delineado considerando-se os aspectos metodológicos necessários para seu desenvolvimento, alinhados ao objeto de estudo, problema de pesquisa e à orientação epistemológica da pesquisa. Em conformidade com a proposta qualitativa, que é a imersão do pesquisador no contexto estudado, e também a

¹¹ A pesquisa qualitativa é empregada “[...] baseado em métodos de coleta de dados sem medição numérica [...] para descobrir ou aperfeiçoar questões de pesquisa e pode ou não provar hipóteses em seu processo de interpretação” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 5).

¹² A abordagem quantitativa caracteriza-se por empregar a “[...] coleta e a análise de dados para responder às questões de pesquisa e testar hipóteses estabelecidas previamente, e confia na medição numérica, na contagem e frequentemente no uso da estatística para estabelecer com exatidão os padrões de comportamento de uma população” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 5). O levantamento de dados quantitativos a partir dos documentos formais, como é o caso dos Censos SUAS, contribui significativamente para o avanço da análise da pesquisa numa perspectiva qualitativa. Os dados objetivos, censitários, reforçaram a importância dos dados quantitativos para a qualificação da análise qualitativa sobre o objeto de estudo, implicando, inclusive, o reconhecimento da dimensão das questões pertinentes ao estudo no território nacional.

perspectiva interpretativa da condução da pesquisa, foram realizadas reflexões que influenciaram a pesquisadora, e que também sofreram a influência desta. Destaca-se ainda que a passagem das mudanças quantitativas às qualitativas (ou inversamente) é o mecanismo do desenvolvimento do mundo material. As duas são distintas entre si, mas uma complementa a outra (POLITZER, 1962).

Definido o tipo de pesquisa aplicável, foi adotado um conjunto de procedimentos metodológicos que auxiliou a alcançar os objetivos da tese, contemplado pelas seguintes técnicas e instrumentos: revisão bibliográfica, análise documental, análise de conteúdo, roteiros para análise documental. A definição dos instrumentos está em consonância com a técnica de pesquisa, conforme apresentado no quadro metodológico¹³. A técnica utilizada para coleta dos dados foi a análise documental, com categorias preestabelecidas, as quais auxiliaram o recolhimento das informações/extratos dos documentos.

A técnica de análise documental se constitui com base em um conjunto de documentos¹⁴, diferentes nomenclaturas são identificadas na bibliografia especializada de pesquisa ao se referir aos procedimentos de pesquisa documental, identifica-se como pesquisa, método, técnica e análise. Sobre a análise, pode-se dizer que esta refere-se ao procedimento metodológico analítico, quando as informações já foram coletadas, o método em si, é a base teórica que ampara através de seus elementos constitutivos o olhar do pesquisador sobre toda a pesquisa. Ao referir-se sobre tipo de pesquisa, este está determinado a natureza quanto a coleta dos dados a serem realizadas. O uso aqui se refere a técnica em conformidade com a definição de Helder (2006, p. 1-2) que “a técnica documental se vale de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor, [...] é uma das técnicas decisivas para a pesquisa em ciências sociais e humanas”, para aplicação desta técnica se fez necessário a elaboração de instrumentos – os roteiros de análise documental.

¹³ Quadro 01, página 21.

¹⁴ Documentos são todas as realizações produzidas pelo homem que se mostram como indícios de sua ação e que podem revelar suas ideias, opiniões e formas de atuar e viver. Nesta concepção é possível apontar vários tipos de documentos: os escritos; os numéricos ou estatísticos; os de reprodução de som e imagem; e os documentos-objeto. Nesta perspectiva, a pesquisa documental permite a investigação de determinada problemática não em sua interação imediata, mas de forma indireta, por meio do estudo dos documentos que são produzidos pelo homem e por isso revelam o seu modo de ser, viver e compreender um fato social. Estudar documentos implica fazê-lo a partir do ponto de vista de quem os produziu, isso requer cuidado e perícia por parte do pesquisador para não comprometer a validade do seu estudo (HELDER, 2006).

A coleta documental requer, assim como a coleta no campo, um rigor metodológico, definindo através do instrumento de coleta quais tipos de documentos e que dados destes documentos deverão ser extraídos. Para que não se corra o risco de uma leitura aleatória, ou fragmentada das informações sistematizadas. Observa-se assim a importância de algumas fases como o levantamento dos documentos nos bancos (fonte) de informação definidos como critério inicial, seleção das informações relevantes – com base em critérios estabelecidos no instrumento o que é relevante para o tema de estudo, leitura, fichamento e análise do material selecionado, construção textual a partir da reflexão e inferências (MARKONI e LAKATOS, 2005).

O uso de documentos como fonte para coleta de dados se justifica em decorrência destes permitirem acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social investigado, a análise dos documentos favorece a observação do processo de maturação ou evolução das ações desencadeadas no interior dos Fóruns dos trabalhadores do SUAS, isto dá uma dinâmica que vai para além das respostas da pesquisa de campo, incorpora dados da realidade a partir dos registros de diferentes atores que participaram da construção dos Fóruns, bem como a ação contínua dos trabalhadores do SUAS através da participação nos espaços de controle social – Conselhos e Conferências da Assistência Social.

A fase exploratória da pesquisa, além de retomar os materiais escritos sobre a organização dos trabalhadores e a gestão do trabalho no SUAS, percorreu também algumas reuniões dos fóruns de trabalhadores do SUAS, especialmente no espaço de articulação do Fórum Estadual de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS do estado do Rio Grande do Sul, e seminário do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS, com o objetivo de se aproximar das discussões, identificando suas pautas e bandeiras de luta.

O processo de mapeamento do quantitativo de fóruns de trabalhadores instaurados em nível estadual, regional e municipal proporcionou uma importante aproximação com trabalhadores do SUAS de diferentes Estados brasileiros. O processo metodológico definido para a realização do mapeamento foi a utilização de ferramenta de busca *on-line* a partir dos seguintes termos: “FETSUAS + nome do Estado”, “Fórum de Trabalhadores do SUAS + nome do Estado”, “FORTSUAS”, FMTSUAS”. Os dados levantados apontaram para a necessidade de complementar o processo de busca, de modo que foi realizado contato via e-mail e página de redes sociais dos fóruns instituídos, a fim de identificar principalmente os fóruns de nível municipal e regional. A pesquisa não se

propôs realizar entrevistas ou coleta de dados com os trabalhadores, no entanto, estes sinalizaram, de forma significativa, seu interesse em contribuir com as informações sobre a criação dos respectivos fóruns. Além disso, demonstraram interesse no estudo elaborado e a necessidade de falar sobre as experiências no processo de organização e articulação dos fóruns, entendendo que a pesquisa pode contribuir para o fortalecimento dos grupos de trabalhadores à medida que socializa as dificuldades enfrentadas e as estratégias utilizadas pelos trabalhadores nas diferentes regiões do País.

Ainda sobre a fase exploratória da pesquisa, esta contribuiu para a identificação e organização dos documentos que compuseram a amostra a partir do universo de documentos formais que cercam o objeto de estudo. A amostra final dos documentos foi ampliada da proposta original e estabelecida considerando o recorte temporal da pesquisa e os documentos de relevância para o estudo, configurando-se da seguinte forma:

- a) Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, de 2006;
- b) Relatórios finais das conferências - Conferência Nacional de Assistência Social, entre os anos de 2005 a 2017¹⁵, considerando aquelas conferências que tiveram como tema central ou eixo temático a gestão do trabalho¹⁶ e/ou os trabalhadores, totalizando sete relatórios;
- c) Censos SUAS entre os anos de 2009 a 2017¹⁷, totalizando nove censos;
- d) Publicações técnicas da organização do FNTSUAS, Carta de Princípios, Regimento interno e Plano de Lutas, totalizando três publicações;
- e) Atas e Memórias das reuniões do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS, de 2009 a 2018, totalizando 34 documentos.

¹⁵O único documento que está fora da linha temporal definida, 2006 – 2018 é um relatório final da Conferência Nacional de Assistência Social do ano de 2005, porque se entendeu que era importante no conjunto de relatórios destacar todos aqueles que sinalizam as discussões pertinentes aos trabalhadores do SUAS.

¹⁶ No tema gestão do trabalho estão consideradas todas aquelas temáticas que se referem aos processos vinculados a esse campo no SUAS: valorização dos trabalhadores, política de educação permanente, concursos públicos, equipes de referência, controle social e participação dos trabalhadores, política de recursos humanos, entre outros.

¹⁷ Os Censos SUAS são realizados desde o ano de 2007, no entanto, definiu-se o recorte do ano de 2009, em decorrência de os primeiros censos não contemplarem a gestão do trabalho. No recorte dos anos de 2009 a 2017 (último censo disponibilizado) é possível traçar linhas de análise comparativas e por agrupamentos considerando o monitoramento e publicização dos dados de forma mais completa e linear.

Todos os documentos que compõem a amostra são de domínio público, estão *on-line*, publicados nas páginas oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social, do Conselho Nacional de Assistência Social e no Blog do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS. A delimitação da amostra foi construída sob um importante processo de aproximação e leitura dos documentos elencados inicialmente, ainda na proposta apresentada no projeto de pesquisa. Com essa aproximação, e aprofundando a leitura no movimento de conhecimento das informações que estão contidas nesses documentos, sentiu-se a necessidade de revisão da composição da amostra, e também de ampliá-la.

A composição dessa amostra representa uma parte do processo de pesquisa, a de seleção documental a partir da aproximação com os materiais. A NOB-RH/SUAS é, nesse estudo, o ponto de partida para a realização da pesquisa, pois esta normativa além de definir diretrizes e parâmetros oferece a base dos indicadores que são utilizado no SUAS para a compreensão sobre a gestão do trabalho neste espaço, oferecendo, assim, a base para articulação dos demais conteúdos estabelecidos nas Conferências e nas pautas dos trabalhadores do SUAS. Os relatórios finais das Conferências demonstram, no movimento histórico concreto da aprovação da política de Assistência Social e implantação do SUAS, a articulação dos trabalhadores e suas reivindicações históricas, mostrando, inclusive, que a articulação dos trabalhadores extrapola a organização nos fóruns.

Os censos SUAS apresentam dados quantitativos sobre toda a organização do SUAS em território nacional, destacando diferentes e importantes aspectos que contribuíram para a apreensão sobre o campo de trabalho no SUAS, considerando a rede socioassistencial (pública e privada), as condições e relações de trabalho, contribuindo para um processo avaliativo na relação das orientações da NOB-RH/SUAS com a realidade expressa nos dados censitários. Ainda, os documentos mais relevantes na organização do fórum dos trabalhadores do SUAS, que explicitam as orientações, normas, e princípios ético-políticos do processo organizativo, e as bandeiras de luta. Por fim, as atas e memórias de reunião do Fórum Nacional, material que revela todo o trabalho de articulação dos trabalhadores, suas dificuldades, estratégias e articulação com outras entidades de defesa dos trabalhadores (sindicatos, associações, grupos e conselhos profissionais). As atas e memórias, como o próprio nome sugere, contribuíram para

resgatar a memória viva da organização dos trabalhadores do SUAS, enquanto espaço de resistência.

Todos esses documentos, somados no processo fino de levantamento das informações e análise, resultam muito mais do que uma soma ou junção de informações. Resultam uma construção com sentido de complementaridade, e colaboram para avaliar o movimento dialético em que se constitui a realidade social na qual está inserido o objeto de estudo, que é apresentado ao longo dos capítulos.

De posse do material pesquisado efetuou-se a análise dos dados quantitativos e qualitativos, com base na técnica de análise de conteúdo, submetendo o material a um processo de organização e preparação através da aproximação com os textos dos documentos, “[...] deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 2009, p.122). A análise de conteúdo realizada se constituiu em um processo de trabalho que contribuiu para a realização de inferências e interpretações sobre o conteúdo de toda a classe de documentos e textos utilizados. O movimento articulado entre descrição, interpretação, compreensão, revisão e explicitação dos dados, mediado pelo referencial teórico-metodológico, ajudou na interpretação das mensagens e compreensão dos seus significados muito além da leitura comum (MORAES, 1998).

A partir das reflexões realizadas ao longo do processo investigativo desenvolvido chegou-se à seguinte *tese*, cujo desenvolvimento é apresentado ao longo dos capítulos:

O Estado tem responsabilidade com as relações constituídas entre trabalhadores e empregadores, porque ele, o Estado, é responsável por regulamentar e fiscalizar tais relações. Nessa perspectiva, o Estado brasileiro, acompanhando uma tendência do capitalismo mundial, de reestruturação produtiva e reformas de cunho neoliberal, tem permitido a intensificação da flexibilização e exploração dos trabalhadores em todos os setores, inclusive de seus próprios trabalhadores, que neste estudo se refere aos trabalhadores do SUAS. A construção de uma Norma Operacional de Recursos Humanos, no âmbito do Estado brasileiro, constitui-se no contrafluxo desse processo, evidenciando uma contradição em movimento. As ações dos trabalhadores do SUAS a partir do Fórum de Trabalhadores, junto aos espaços de organização política, têm sido, nesse cenário, um espaço de regulação e resistência às condições de precarização do trabalho no SUAS, que tem repercutido nas condições e

relações de trabalho, mas principalmente no processo de fortalecimento dos trabalhadores.

1.2 FORMA E ORGANIZAÇÃO DO CONTEÚDO DA TESE

Esta tese encontra-se estruturada em cinco capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. O capítulo 2, intitulado A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A GESTÃO DO TRABALHO, aborda os aspectos teórico-analíticos sobre a composição da gestão do trabalho na política de Assistência Social, e demonstra ainda o movimento dos trabalhadores que, junto a outros segmentos da sociedade, participaram ativamente da construção do Sistema Único de Assistência Social, movimento que tem nas conferências uma importante arena das disputas travadas na implantação e implementação do SUAS e de seus eixos estruturantes – gestão do trabalho, aprovação da NOB-RH/SUAS, e controle social. Este capítulo se debruça sobre o processo de regulamentação do SUAS, especialmente sobre a regulamentação e elaboração das normativas constituídas ao longo do processo histórico e concreto da gestão do trabalho no SUAS, e apresenta os elementos da normativa NOB-RH/SUAS, tendo esta como base para as análises que tecidas ao longo dos capítulos.

No capítulo 3, intitulado TRABALHADORES DO SUAS E O MUNDO DO TRABALHO, a partir da leitura crítica dos dados identificados no conjunto de documentos que compõe a amostra, faz-se uma reflexão sobre a constituição do espaço de trabalho no SUAS, apresentando elementos quantitativos e qualitativos que demonstram as condições e relações de trabalho a que estão submetidos os trabalhadores do SUAS. A análise é tecida tendo como referência os indicadores elaborados a partir da NOB-RH/SUAS para a gestão do trabalho, a reestruturação do trabalho e a reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990. Os indicadores estabelecidos e analisados neste item são: formas de contratação, realização de concursos públicos, equipes de referência, jornada de trabalho, infraestrutura e relações interpessoais.

No capítulo 4, denominado ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHADORES DO SUAS: RESISTÊNCIA DA CLASSE TRABALHADORA? — desdobra-se a construção analítica do processo de organização política dos trabalhadores do SUAS nos fóruns de trabalhadores. Este capítulo se dedica a contextualizar criticamente a instauração dos

fóruns municipais, regionais, estaduais e o nacional, observando-se, nesse processo, as possíveis limitações e o potencial da organização coletiva de trabalhadores, e também as ações desenvolvidas pelos fóruns, destacando a importante aproximação com os fóruns de usuários do SUAS como forma de potencializar a luta em defesa do SUAS. São desenvolvidos ainda alguns indicadores estabelecidos a partir da NOB-RH/SUAS: organização dos fóruns de trabalhadores do SUAS, controle social, política de educação permanente, planos de carreira, cargos e salários, e mesas de negociação.

No capítulo 5, intitulado **CONCLUSÃO**, retomam-se as questões centrais e particulares referentes ao conteúdo total da produção. Enquanto parte do processo das aproximações sucessivas com o objeto de estudo, retoma-se o problema de pesquisa e reitera-se a tese da tese, tecendo algumas considerações. Por fim, são apresentadas respectivamente: **REFERÊNCIAS DA AMOSTRA**, e **REFERÊNCIAS** gerais consultadas para a realização deste estudo.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A GESTÃO DO TRABALHO

A conformação da Assistência Social enquanto política pública está demarcada pela Constituição Federal brasileira de 1988, e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada no ano de 1993 (Lei nº 8.742/1993). A integração da Assistência Social como política pública, somando-se as políticas de Saúde e de Previdência, compõem o tripé da seguridade social brasileira, e foi um passo importante no processo de constituição do sistema de proteção social do País. Para que se chegasse ao status atual, um longo caminho foi percorrido, envolvendo discussões, divergências, mobilização de diferentes entidades e segmentos, processo marcado, inclusive, pela disputa de distintos projetos societários.

Nesse percurso de avanços e retrocessos destacam-se alguns pontos que contribuem para a compreensão do processo de implantação da Assistência Social brasileira, através das normativas que regulamentam e atualizam a Assistência Social.

Quadro 02 – Normativas e legislação da Assistência Social.

Ano	Ação normativa
1940	Criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, sob princípios da caridade, filantropia e solidariedade religiosa;
1974	Criado Ministério da Previdência e Assistência Social, as ações da Assistência Social sob centralidade e exclusiva ação federal;
1988	Promulgação da Constituição Federal brasileira – Tripé da seguridade social, Assistência Social, Saúde e Previdência Social. Os artigos 203 e 204 da CF de 1988 dispõem sobre os objetivos e diretrizes da Política de Assistência Social;
	Criação do Ministério do Bem-Estar Social. Seguindo os moldes da LBA numa perspectiva de caridade, solidariedade, ações assistencialistas;
1993	Aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Determina a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado. Política de seguridade social;
1998	O Conselho Nacional de Assistência Social aprova pela Resolução 207/1998 a 1ª Política Nacional de Assistência Social e a NOB2-AS (apresenta procedimentos operacionais para a implementação da Política Nacional de Assistência Social);
2003	Criação do Ministério de Assistência Social;
	Criação do Programa Bolsa Família;
2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
	Aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social na perspectiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;
2005	Aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS;

Continua...

Continuação...

2006	Aprovação da Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS;
2007	Aprovação do Plano Decenal do SUAS – SUAS Plano 10;
2009	Tipificação Nacional dos Serviços socioassistenciais;
2011	Aprovação da Lei do SUAS – Lei federal nº12.435 de 2011.

Fonte: sistematizado pela autora (2018).

Ao estudar a trajetória da política de Assistência Social é possível definir que os pontos de consolidação legal dessa política estão expressos na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 (LOAS), na Política Nacional de Assistência Social de 2004 e na lei que regulamenta o SUAS – Lei nº 12.435 de 2011. O quadro anterior demonstra o processo de avanço no campo formal através das normativas que dão à Assistência Social o Status atual dessa política. As regulações dotam a política de Assistência Social de consistência técnico-política e homogeneidade considerando o desenho da universalização e humanização do processo de garantia dos direitos socioassistenciais aos usuários.

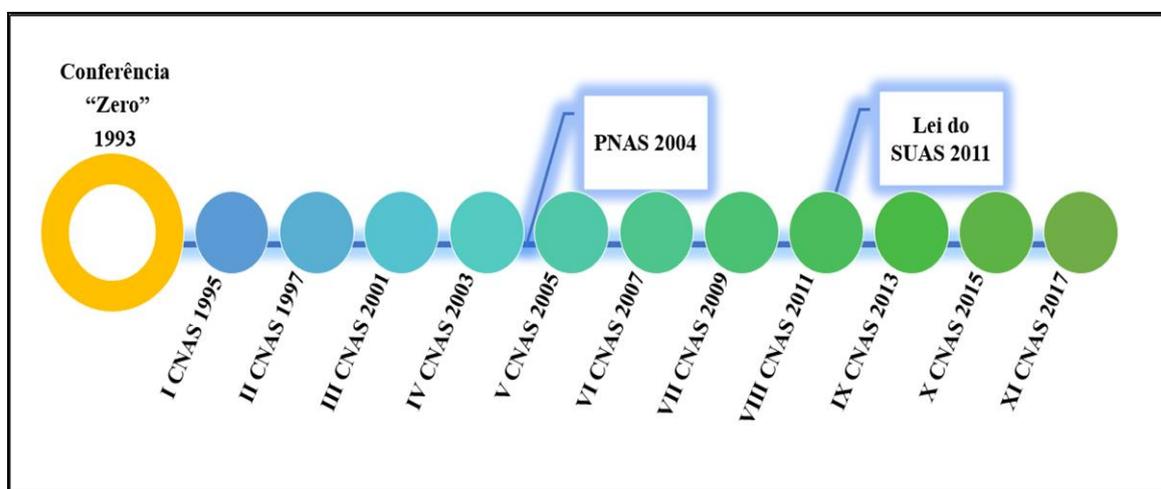
Desde sua inclusão na Constituição Federal de 1988 até o momento (2018), muitos movimentos foram necessários para que a Assistência Social se consolidasse, em um cenário marcado pela contradição e disputas no campo da seguridade social. O debate sobre a realidade brasileira, que tem sua história marcada pelos interesses da classe dominante, patrimonialismo, coronelismo, e os movimentos de contrarreforma do Estado são pontos-chave para compreender a necessidade de avançar em termos de regulamentação dessa política através da organização de um sistema único - SUAS, sob a perspectiva de defender a manutenção da Seguridade Social a partir dos princípios constitucionais.

O período pós-Constituição de 1988 foi revelador de uma grande disputa no campo da política social brasileira. Embora as propostas que basearam a reforma do estado tivessem, sistematicamente, sido colocadas, movimentos sociais, trabalhadores e a sociedade em geral mantiveram sua luta pela implementação dos princípios constitucionais e pela defesa da Seguridade Social. Nesse campo, a construção de uma institucionalidade no campo da Assistência Social, como integrante da Seguridade Social, demarcará um dos movimentos mais significativos nessa área (COUTO; MARTINELLI, 2009, p. 95).

As normas e legislações apontam para o amadurecimento, gradativo, no campo da Assistência Social. É válido destacar o papel importante dos Conselhos de Assistência Social e das Conferências de Assistência Social para o avanço de uma política pública

pautada nos princípios da descentralização e da participação popular. As conferências são *locus* privilegiado das discussões, problematizações e elaboração das propostas a serem incorporadas para a Assistência Social. As Conferências, embora também sejam espaços de disputa, foram, e ainda são, um lugar decisivo na articulação das necessidades da população, exercício do controle social e fortalecimento do SUAS. Ao todo já foram realizadas 11 Conferências Nacionais de Assistência Social, mais a Conferência “Zero” que culminou no processo de aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, conforme representado na figura a seguir, as quais são precedidas pelos trabalhos de mobilização e discussão nas Conferências e pré-conferências municipais e estaduais e do Distrito Federal até chegar à plenária da Conferência Nacional de Assistência Social.

Figura 01 - Linha do tempo - Conferências Nacionais de Assistência Social



Fonte: Brasil, CNAS (1995, 1997... 2017). Sistematizado pela autora (2018).

Ao longo dos últimos vinte e cinco anos foram realizadas onze conferências, nas quais se observa, pelos debates construídos, que houve uma direção para o fortalecimento do dever do Estado, a implantação do modelo federativo, e a valorização dos diferentes atores envolvidos – trabalhadores, prestadores de serviços e usuários da política, norteados pelo princípio de consolidação de uma política pública e, mais tarde, a implantação de um Sistema Único.

Os debates propostos pelo Conselho Nacional de Assistência Social, através das Conferências, contribuíram e contribuem para a construção e manutenção do controle social. É importante destacar que não se ignoram os desafios postos para esse processo, entre os quais se destaca a questão da participação dos/as usuários/as no exercício do controle social, e na gestão dos serviços socioassistenciais, por uma condição histórica de não participação concreta da população nas tomadas de decisão junto ao Estado, o que

tem implicações importantes na efetivação desse espaço na sua dimensão democrática. Além da questão da participação, fortes embates políticos marcam a experiência do controle social:

[...] a questão da correlação de forças fica patente no momento de convocação da I Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, pois houve muita resistência por parte do governo para a realização dessa Conferência. No entanto, a intensa pressão dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, levou o ministro a convocá-la (GUTIERRES, 2017, p. 88).

Ao longo desse período de realização das Conferências, com todas as limitações e dificuldades inerentes ao campo da participação, é preciso assinalar que esse processo contribui, em primeira instância, para o avanço da política de Assistência Social. E, em um segundo momento, para demarcar o lugar do controle social enquanto ferramenta que viabiliza o direito da participação e que convoca trabalhadores, usuários da política e entidades para o exercício do controle social em uma perspectiva democrática.

Na mesma perspectiva, os Conselhos têm um papel fundamental no processo de fiscalização e defesa da política de Assistência Social e dos direitos individuais e coletivos dos usuários. Os Conselhos de políticas públicas foram criados a partir da década de 1990. Baseados no direito de participação social, a democratização brasileira trouxe importantes avanços para a gestão das políticas públicas — da política de Assistência Social, entre os avanços, destaca-se o processo de institucionalização dos espaços para o exercício do controle social nos moldes atuais. É nos espaços dos Conselhos de Assistência Social (municipal, estadual e federal) e nas Conferências de Assistência Social que se materializa a participação social preconizada pela Constituição Federal de 1988.

Ainda que o exercício do controle social seja um desafio constante, é preciso defender a premissa da participação popular enquanto diretriz constitucional que reconhece o lugar dos diferentes atores sociais envolvidos na política pública de Assistência Social. Em tempo: vale destacar que o campo do controle social pode e deve se ampliar, articulando ações dos Conselhos com outros espaços deliberativos, como os Fóruns de Trabalhadores do SUAS, Fóruns de Usuários do SUAS, e ainda com conselhos de outras políticas públicas, e conselhos setoriais de direitos.

A consolidação da Assistência Social ocorre em meio aos processos históricos da realidade social brasileira, por isso pensar sobre a construção dessa política implica pensar

sobre o tempo histórico em que ela surge e como vai se organizando frente aos movimentos de reformas e contrarreformas do Estado brasileiro. A forma de organização e oferta dos serviços foi se constituindo considerando-se os modelos de atenção assistencial que se tinha como referência, através das normativas de cada período, pautados pela gestão do Estado que é tensionado pela sociedade civil.

Tão logo o Estado brasileiro efetuou a transição e aprovação dos mecanismos democráticos e públicos, ao final da década de 1990 instaurou-se, no País, o período de implantação das políticas sob o receituário neoliberal, tendo como objetivo: reduzir consideravelmente a gestão pública estatal; colocar o Estado na condição de subsidiário; reduzir sua intervenção à condição mínima; intervir nos assuntos econômicos apenas quando a iniciativa privada não pudesse fazê-lo, ou não tivesse interesse, ampliando o campo de ação da iniciativa empresarial. O movimento de contrarreforma interferiu no projeto constitucional de uma Seguridade Social pública estatal, colocando em risco os direitos dos cidadãos brasileiros (COUTO, MARTINELLI, 2009).

Todos os esforços em torno da construção do SUAS representam a tentativa de ruptura com um modelo de política pública marcada por um clientelismo tutelado que determinou o lugar da população atendida, relegando-a a uma condição de submissão, de incapaz, necessitada dos favores do Estado para se manter. Os avanços do SUAS são motivados pela necessidade de consolidar a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Para tanto, o processo de implantação precisou organizar meios de contribuir para a superação da herança assistencialista, do favor, da benesse, características arraigadas na Assistência Social em decorrência das suas origens, destacando-se que esses elementos ainda são desafios para a Assistência Social.

É preciso assinalar que as disputas dentro do processo de construção da política de Assistência Social permanecem presentes. Nesse campo, de um lado se convive com a reivindicação e luta constante pelos direitos, amparados na ideia de cidadania que combine responsabilização estatal e construção coletiva em espaços participativos; e, de outro, com as origens históricas ligadas à filantropia, ações emergenciais e pontuais num viés conservador. Reconhecer esses desafios é necessário para que se mantenham, além de uma postura vigilante, objetivos muito sólidos do que se deseja materializar enquanto política de Assistência Social.

O Sistema Único de Assistência Social, aprovado sob a perspectiva do direito constitucional, tem, nas suas normativas, as orientações e diretrizes éticas e técnicas para a gestão da Assistência Social.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e subsistemas – matricialidade sociofamiliar, descentralização político administrativa, novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, financiamento, controle social, política de recursos humanos, informação o monitoramento e avaliação (BRASIL, 2004, p. 39).

Esses eixos foram elencados por ter sido entendida sua importância no processo de implantação de uma política pública, na perspectiva de garantia de direitos, com previsão orçamentária para viabilizar e garantir a manutenção dos serviços com a qualidade esperada para atendimento das necessidades da população usuária. Isso, portanto, considerando o espaço do controle social enquanto dimensão da democratização da construção de ações de interesse coletivo e fiscalização dos serviços, e a gestão do trabalho enquanto interlocução e garantia dos direitos dos trabalhadores na perspectiva de qualificação do serviço ofertado. Assim, o que se observa é uma proposta de planejamento da gestão dessa política, tendo como norteador os eixos destacados, para um processo que visa construir o aprimoramento constante da política de Assistência Social.

É importante salientar que os eixos destacados como estruturantes não se constituem em temas individuais, mas itens que têm suas características singulares e estão intimamente interligados a um propósito central – de estabelecer as bases para a gestão do Sistema Único de Assistência Social. É considerando os eixos como fundamentais para a gestão do SUAS que se faz, neste estudo, a discussão sobre a gestão do trabalho, enquanto uma das dimensões de organização do processo de gestão, sabendo que este não pode ser pensado desarticulado dos demais eixos para que seja possível avançar na consolidação do SUAS.

A organização da gestão do trabalho ganha destaque como ponto necessário para a implementação do SUAS, considerando-se a necessidade de constituir quadros profissionais com trabalhadores qualificados. Esse momento de mudanças foi considerado por Silveira (2011, p.23) o período de “desprecarização e reconfiguração do

trabalho no SUAS”, status de reconfiguração do trabalho assim denominado tendo em vista o processo que se iniciava, visando assegurar os direitos do trabalho e condições favoráveis aos trabalhadores através da criação da gestão do trabalho no SUAS. No entanto, o que se observa no cenário nacional é um crescente processo de flexibilização, informalização, desregulamentação e terceirização que atingem o trabalho assalariado, do qual fazem parte os trabalhadores do SUAS.

Cabe destacar, ainda, que as diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS estão voltadas para o trabalhador do SUAS, servidor público, o que deixa uma brecha no processo de valorização dos trabalhadores da extensa rede privada de entidades de Assistência Social, trabalhadores que se distribuem pelo País em uma diversidade de condições de trabalho, numa discrepância heterogênea entre estados e municípios.

Mesmo reconhecidas as limitações do processo de abrangência da gestão do trabalho sobre o grupo diverso de trabalhadores da Assistência Social, a discussão sobre a construção de uma política de recursos humanos foi percebida, naquele momento¹⁸, como um dos eixos estruturantes do SUAS, conforme afirmam Couto, Raicheles, Silva e Yazbek (2009, p. 229).

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Resolução n.269 do CNAS), constitui-se em um eixo estruturante da nova arquitetura institucional do SUAS. A referida NOB-RH ao tempo que trata da gestão de recursos humanos junto à política de assistência social, apresenta novas normativas no sentido de garantir maior qualidade dos serviços prestados à população usuária.

Concorda-se que o processo de planejamento da gestão do trabalho dá aos trabalhadores da Assistência Social um lugar de destaque na construção do sistema – SUAS, pois estes são agentes partícipes na elaboração do sistema e das ações a serem desenvolvidas junto à população usuária. É importante salientar que a construção dessa normativa, NOB-RH/SUAS, não aconteceu por acaso, mas foi fruto das discussões entre Estado e classe trabalhadora. Dentre as deliberações sobre a estruturação de um Sistema Único de Assistência Social, uma das pautas levantadas e assumidas enquanto movimento de resistência dos trabalhadores foi a de discutir, pensar e planejar uma política de formação e valorização desses trabalhadores.

¹⁸ Aprovação da NOB-RH 2006.

Não é factível adensar o debate sobre as determinações e orientações postas na NOB-RH sem antes entender o processo que culminou com sua construção. Para isso, reconstroem-se, aqui, os passos que deram origem a esse documento.

2.1 CONSTITUIÇÃO DA GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS

O processo de construção de uma política de gestão do trabalho no SUAS é parte do movimento de implementação do próprio sistema. A gestão do trabalho é um dos eixos de estruturação do sistema de gestão da Política Nacional de Assistência Social em conjunto com a descentralização e o cofinanciamento (COUTO, RAICHELES, SILVA E YAZBEK, 2009). Desde a aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, em 2004, e a aprovação da NOB-SUAS, em 2005, vem se consolidando, na pauta das discussões, o espaço dos trabalhadores na efetivação dessa Política.

O processo de elaboração do SUAS, e especialmente da NOB-RH, acontece em um tempo histórico, considerado por Behring e Boschetti (2007, p. 148) como a “contrarreforma”. A política pautada pelo viés neoliberal adensou a reforma das políticas sociais brasileiras voltadas para o mercado, conforme mencionadas anteriormente. A contrarreforma, então, ocorre pelo movimento inverso. A elaboração da NOB-RH/SUAS e outras normativas aprovadas embasam e potencializam o espaço público de execução da política de Assistência Social como política pública. A aprovação da NOB-RH representa ainda o movimento pautado na lógica contra-hegemônica, o que traduz um projeto fortalecedor do Estado brasileiro.

É com base no processo descentralizado e participativo que os trabalhadores da Assistência Social entram na disputa para ampliar e qualificar o espaço de trabalho que, historicamente, remete a ações de clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais. O processo de desenvolvimento e implementação do SUAS pretende superar essa condição e visão presente na Política de Assistência Social.

O debate acerca do espaço dos trabalhadores acentua-se com a aprovação da NOB-SUAS, em 2005, enquanto processo de constituição de um sistema de gestão da Política de Assistência Social. Também no ano de 2005, o debate ganhou força pelas deliberações realizadas na V Conferência de Assistência Social, quando foram discutidas as “Metas da Gestão de Recursos Humanos; Metas da Gestão do SUAS; Metas de

Financiamento; 10 Direitos Socioassistenciais; Metas de Controle Social; Compromissos Éticos com os Direitos Socioassistenciais (BRASIL, 2005, p.1).

Para além da discussão levantada a respeito da eleição de metas para a gestão de recursos humanos verifica-se a importância de tais deliberações para o trabalho na política de Assistência Social. As metas com previsão para a gestão do sistema, o financiamento, o controle social e o compromisso ético também passam pela organização dos espaços de trabalho, visando atender os direitos socioassistenciais.

As metas elaboradas na V Conferência de Assistência Social integram o Plano 10 – I Plano Decenal, com objetivos que deveriam ser alcançados até o ano de 2015, no qual, dentre outras deliberações importantes, foram previstas seis “Metas da gestão de Recursos Humanos”. As metas e estratégias do I Plano Decenal representam o compromisso assumido nos diferentes níveis de governo - Municípios, Estados, União e Distrito Federal, a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005, p. 21).

Em tais metas propunha-se: a construção de uma política de gestão de recursos humanos; implantação e implementação de uma política de capacitação continuada; ampliação do quadro de profissionais mediante concurso público; afiançar a política de recursos humanos para a garantia de um espaço de trabalho qualificado; e, ainda, a proposta para que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social pudessem financiar o pagamento de salário do quadro efetivo (BRASIL, 2005).

O I Plano Decenal de 2005, no que se refere à gestão do trabalho, apresentava, nas estratégias nacionais, uma série de elementos fundamentais com seus respectivos prazos para implementação e implantação: a elaboração de uma política de educação permanente, criação de Planos de carreira, cargos e salários, dotação e organização do espaço de trabalho na Assistência Social, adequando espaço físico, equipamentos, materiais de consumo e permanente, entre outros.

As estratégias foram elaboradas com o propósito de efetivar as metas estabelecidas no Plano, por isso evidenciam aspectos propositivos e de execução das propostas, a articulação entre instituições de ensino superior como parceiras para elaboração da educação continuada, capacitação de gestores municipais, estratégias para a construção dos PCCS, e ações para a implantação da NOB-RH, entre outros encaminhamentos. Foi, portanto, um importante movimento para o avanço no propósito

de cumprimento das metas. O quadro três a seguir demonstra os prazos e metas nacionais que o Plano decenal apresentava.

Quadro 03 - Metas nacionais referente a gestão do trabalho no SUAS com base no I Plano Decenal da Assistência Social 2005/2015.

Metas	Período
1. Implantar e implementar uma política de educação permanente e valorização dos profissionais.	2007 – 2010
2. Criar Planos de Carreira, Cargos e Salários.	2007 – 2015
3. Estabelecer uma política de recursos humanos que melhore as condições de trabalho, tenha isonomia salarial, constitua equipes multiprofissionais e defina o piso salarial para as categorias.	2007 – 2015
4. Adequar as condições materiais e físicas do trabalho na assistência social, com equipamentos, veículos e espaço físico.	2007 – 2015
5. Formulação em conjunto com o MEC de residência para os profissionais da assistência social.	2007 – 2010
6. Promover estratégias que incluam conteúdo específicos da assistência social em cursos de graduação e pós-graduação da área social.	2007 – 2015
7. Implantar a Política de Recursos Humanos com a ocupação de cargos através de concurso público, conforme determina a Constituição Federal.	2007 – 2015
8. Adequar as unidades de proteção básica e especial, no tocante às equipes de profissionais de referência em conformidade com a NOB-RH.	2007 – 2015
9. Implementar as mesas de negociação do SUAS nas três esferas de governo.	2008
10. Instituir, a partir do Plano Nacional de Assistência Social, escola de qualificação permanente em parceria com as universidades públicas, privadas e confessionais, para os gestores, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais e diversidades na proteção social básica e especial.	2008 – 2015
11. Permitir que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) possam cofinanciar o pagamento de salários do quadro efetivo das equipes de referências, conforme preconizado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH).	2008 – 2015
12. Criar, efetivar e manter equipe técnica para realizar o monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios.	2008 – 2015

Fonte: Brasil (2005, p. 16).

As metas estabelecidas em todos os âmbitos para implantação e implementação do SUAS, das quais as da gestão do trabalho faziam parte, foram monitoradas e avaliadas pelas conferências de Assistência Social dos anos seguintes. As pautas foram sendo

estabelecidas com base nas metas, e o prazo para seu cumprimento teve as conferências de Assistência Social, de cada período, como disparador das discussões do processo de avaliação com o propósito de organizar as ações que deveriam ser desenvolvidas nas etapas subsequentes para a implementação do Sistema. Ao avaliar a implementação da gestão do trabalho no SUAS faz-se necessário observar as propostas do Plano Decenal de 2005, visando a problematizar o alcance das metas estabelecidas em relação ao realizado nos espaços institucionais.

O I Plano Decenal de 2005 foi um documento norteador da implantação e implementação do SUAS. Com base nas ações e prazos estabelecidos nesse documento, a política de gestão do trabalho na Assistência Social foi ganhando forma. Ao ser inserida na agenda política foi possível reconhecer os esforços efetuados pelos trabalhadores e comissões governamentais e não governamentais no sentido de elaborar uma proposta de gestão do trabalho para a qualificação do espaço laboral e dos serviços socioassistenciais, que pretendia romper com o perfil de precarização do trabalho historicamente atribuído à Assistência Social.

A avaliação realizada no final do decênio sobre as metas estabelecidas apresenta, em termos gerais, a melhoria das condições de trabalho no que se refere à evolução das equipes de referência dos serviços. O relatório aponta que, em torno de 600 mil trabalhadores, divididos entre trabalhadores das unidades públicas estatais e das entidades prestadoras de serviço, estão inseridos na política de Assistência Social. E associa esse avanço à promulgação da Lei 12.435/2011, que alterou a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que autoriza a aplicação dos recursos federais para pagamento das equipes de referências dos serviços (BRASIL, 2016a).

A utilização dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o cofinanciamento enquanto meta estabelecida e cumprida, foi um passo importante para o incremento das contratações e manutenção dos serviços, no entanto, é importante destacar que esse recurso, por si só, não foi suficiente para garantir as condições de trabalho preconizadas pela NOB-RH/SUAS, deixando lacunas importantes que precisaram ser retomadas no II Plano Decenal.

Sobre as metas 1, 5, 6, 7 e 10, vinculadas a propostas de formação e educação permanente, observa-se que, em parte, foram cumpridas, pois foi instituído, no ano de 2012, o Programa Nacional de Capacitação dos Trabalhadores do SUAS – CapacitaSUAS, e formada a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do

SUAS – RENEPS/SUAS, composta por instituições de ensino superior, escolas de governo e institutos federais. Essa rede foi formada pelas instituições, através de sua adesão, em resposta às chamadas públicas realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

A proposta de instituição de uma residência profissional junto ao Ministério da Educação – MEC não foi concluída. Destaca-se, ainda, que Estados e Municípios registram ações de educação permanente conforme a proposta de articulação com instituições de ensino superior, tendo como pressuposto as diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da resolução nº 04, de 13 de março de 2013 (BRASIL, 2013).

Ainda em relação ao processo de avaliação, é importante destacar o reconhecimento das categorias profissionais de nível superior e as áreas de ocupação profissional de Ensino Médio e Fundamental, que buscam dar qualidade aos serviços, considerando o conjunto de capacidades e habilidades que cada função requer. Com a forte participação dos trabalhadores do SUAS, através do movimento dos Fóruns dos trabalhadores do SUAS, em dezembro de 2013 foi instituída a Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do SUAS, oportunizando um espaço de diálogo dos trabalhadores com gestores, no entanto, cabe destacar que as mesas de negociação não foram instituídas conforme a meta que previa as mesas para as três esferas de governo (BRASIL, 2016a).

Observando as metas do planejamento, ficaram como desafios para a continuidade das ações previstas a elaboração e aprovação de planos de carreira, cargos e salários nas três esferas de governo, e a implantação das equipes técnicas de referência para realização da vigilância socioassistencial, a fim de efetivar os processos de monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios.

Seguindo a premissa do processo de planejamento, após avaliação dos primeiros dez anos, com as discussões ocorridas na X Conferência Nacional de Assistência Social, elaborou-se o II Plano Decenal da Assistência Social de 2016 a /2026, nominado “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. O plano é um importante instrumento do processo de planejamento, este previsto na Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. O II Plano Decenal deverá subsidiar a construção do pacto de aprimoramento do SUAS, observando suas diretrizes da universalização, com o objetivo de torná-lo acessível a todos, respeitando a diversidade, a heterogeneidade dos indivíduos, territórios e famílias. É um processo contínuo de aperfeiçoamento institucional do SUAS,

integração dos dispositivos de segurança de renda na gestão do sistema nas três esferas de governo e a integralidade da proteção socioassistencial (BRASIL, 2016a).

O documento também apresentou novas metas para os próximos dez anos, entre as quais se destacam, no quadro quatro, as metas estabelecidas para a gestão do trabalho no SUAS.

Quadro 04 – Metas nacionais referente a gestão do trabalho no SUAS com base no II Plano Decenal da Assistência Social 2016/2026.

Metas	Período
1. Ampliar as equipes volantes e de abordagem social, básicas e especializadas, nos territórios com alto índice de violência, pobreza e de desproteção social, incluindo áreas rurais, regiões metropolitanas, grandes centros, áreas de fronteira e territórios de povos e comunidades tradicionais.	2016 – 2026
2. Ampliar e aprimorar as ações de capacitação e o de formação com base nos princípios e diretrizes da Educação Permanente do SUAS, fomentando a Rede Nacional de Educação Permanente do SUAS.	
3. Alcançar 80% dos profissionais efetivados na gestão pública da assistência social;	
4. Alcançar 100% dos Conselhos de Assistência Social com a participação dos trabalhadores e dos usuários na gestão e no controle social do SUAS;	
5. Ampliar a participação dos entes federados no pagamento de profissionais do SUAS.	
6. Definir parâmetros para a participação dos entes federados no cofinanciamento do SUAS, considerando os serviços e de apoio à gestão	
7. Assegurar que as receitas da política pública de assistência social e suas despesas com pessoal não sejam computadas para fins dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.	

Fonte: Brasil (2016). Sistematizado pela autora (2018).

Observa-se que as metas são amplas, sem definição de prazos mais curtos, o que conduz à interpretação de que são metas para o prazo de dez anos, pensadas num formato diferente daquele das propostas do I Plano decenal, de 2005. Outras metas do II Plano Decenal poderiam ser incorporadas no quadro, considerando-se que, à medida que demandam ampliação dos serviços, demandam, necessariamente, a contratação de mais trabalhadores para a política de Assistência Social. No entanto, obedecendo ao recorte de

análise sobre a gestão do trabalho, cabe destacar as metas que têm implicação direta sobre a organização e gestão do trabalho no SUAS.

As metas estabelecidas a partir da análise dos resultados do primeiro ciclo, ou do I Plano Decenal, apontam para a necessidade de ampliação dos quadros de trabalhadores na Assistência Social, e ampliação do quadro de trabalhadores com vínculo contratual estatutário – ingresso por concurso público, pois o percentual de trabalhadores estatutários se manteve em 35% na média realizada entre os anos de 2010 a 2015. E o Censo SUAS de 2015 aponta um quadro de 36,2% de trabalhadores do SUAS sobre vínculo estatutário, e 63,8% de trabalhadores do SUAS classificados como temporários, celetistas e outros vínculos, o que provoca a reflexão sobre a organização da gestão do trabalho e as condições de trabalho nessa política pública (BRASIL, CENSO SUAS, 2015).

Destaca-se também a continuidade das ações para a ampliação e aprimoramento da educação permanente através das parcerias já estabelecidas com a rede de instituições de ensino. A ampliação dos recursos federais para custeio de trabalhadores é uma necessidade para viabilizar a manutenção dos serviços. Mesmo que estes itens tenham sido bem avaliados no decênio 2005-2015, são questões estruturais para o SUAS e devem estar na agenda da política ininterruptamente.

A redução do número de metas, ou não indefinição de prazos mais curtos para o alcance de resultados, não reduz a magnitude desses eixos para a manutenção do SUAS, pois estão formuladas em uma estrutura ampla que podem, e devem, ser desdobradas em metas menores, divididas em séries de tempo, considerando a realidade dos recursos e a conjuntura política que vêm ameaçando a manutenção e a consolidação do SUAS.

Dando seguimento ao processo iniciado de construção do SUAS, problematizando o eixo da gestão do trabalho como fundamental para a consolidação do sistema, a NOB-RH/SUAS foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da Resolução 269 do CNAS, em 13 de dezembro de 2006, e, posteriormente, publicada pela Resolução nº 01, no dia 25 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2011).

Com a aprovação da NOB-RH/SUAS, se instiga o processo de organização da gestão do trabalho, pois, daquele momento em diante, tem-se parâmetros, diretrizes e princípios norteadores do trabalho na Assistência Social. O debate acerca da gestão do

trabalho vem sendo ampliado, e em paralelo às discussões e enfrentamento no espaço da gestão pública os trabalhadores do SUAS continuam disputando e conquistando espaços.

A constituição histórica do Fórum Nacional dos/as Trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social – FNTSUAS foi deflagrada na VII Conferência Nacional de Assistência Social motivada por dificuldades destes Trabalhadores/as em pautar suas demandas. A FENAS e a FENAPSI apresentaram na Conferência as expectativas dos trabalhadores/as e apontam propostas concretas para início do processo de discussão e enfrentamento da precarização das condições e relações de trabalho na Política de Assistência Social, provocando ampla discussão da qual resultou pautar o assunto como tema da próxima Conferência Nacional. Deste processo instaurado resultou a criação do FNTSUAS (FNTSUAS, 2013, p.1).

Com base nas dificuldades enfrentadas na realidade cotidiana, os trabalhadores da Assistência Social mobilizaram-se a fim de discutir suas demandas. Desse processo instaurou-se o Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS – FNTSUAS, no ano de 2009. As reivindicações em relação à gestão do trabalho estão pautadas na educação continuada, mesa de negociação nas três esferas de governo a fim de consolidar as relações e condições dignas de trabalho, considerando os aspectos: a remuneração, a garantia do exercício profissional a partir de suas respectivas competências, planos de carreira, concurso público, jornada de trabalho de 30 horas, segurança e saúde, revisão e ampliação das equipes de referência, bem como a “Efetivação da NOB-RH/SUAS (2006)” (FNTSUAS, p. 2, 2013).

O processo de disputa não se restringe ao campo da gestão do trabalho. Os trabalhadores buscam também a consolidação do SUAS através de reivindicações de organização dos serviços, ampliação da rede, pactuação entre os entes federados para viabilizar o cofinanciamento tripartite e descentralizado, além do fortalecimento dos CRAS e CREAS.

A VIII Conferência Nacional de Assistência Social foi convocada extraordinariamente pela então Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Sra. Márcia Helena Carvalho Lopes, considerando urgente avaliar a situação do SUAS, buscando o aperfeiçoamento do Sistema. Ficou definido, então, nas deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social de 2011, tratar sobre os avanços na consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios. Naquele mesmo ano, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Resolução nº

17¹⁹, de 20 de junho de 2011, ratificando a equipe de referência estabelecida pela NOB-RH/SUAS e que reconhecia as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades e particularidades do trabalho social e das funções essenciais de gestão (BRASIL, 2010).

A VIII Conferência Nacional de Assistência Social abordou quatro temáticas: a gestão do trabalho no SUAS, os serviços socioassistenciais, a participação e controle social e o SUAS e a erradicação da pobreza no Brasil. O Caderno de Textos da VIII Conferência apresentava vários aspectos que explicavam o processo em construção, como o debate da precarização do trabalho na política pública e a disputa estabelecida entre trabalhadores sociais e o que o texto nomeava de “agentes do clientelismo” e patrimonialismo que comandavam e ainda hoje interferem na gestão pública em muitos espaços.

Esse e outros motivos denotam porque se considera uma luta, pois é um processo em disputa no campo da política social, e a inserção dos trabalhadores (por sua força e organização) faz com que o campo da assistência ganhe destaque, potencializando os processos de organização do trabalho, ampliação e qualificação dos serviços. Para Paiva (2011, p.18), “é ponto primordial da agenda dos trabalhadores sociais a apropriação teoricamente crítica e politicamente comprometida dos processos estruturais e de suas expressões cotidianas e locais”, propiciando que os serviços se convertam em um processo “concientizador e organizador das formas de luta e transformações” das condições de vida dos usuários da política de Assistência Social.

A partir do levantamento realizado, elaborou-se uma “linha do tempo” a fim de demonstrar a discussão sobre o tema da gestão do trabalho na política de Assistência Social, enquanto demanda para sua agenda. É fato que as articulações sobre o papel dos trabalhadores e a necessidade de planejar ações para a organização do trabalho ocorreu anterior ao ano de 2004, ou seja, antecedem a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004. No entanto, demarca-se o ano de 2004 como ponto de inflexão para estudar a gestão do trabalho no SUAS, considerando-se a incorporação do

¹⁹ A Resolução CNAS nº 017/2011 define: Assistentes Sociais, Psicólogos/as, Pedagogos/as, Sociólogos/as, Terapeutas Ocupacionais, Antropólogos/as, Musicoterapeutas, Economistas, Advogados/as e Contadores/as. Trabalhadores/as com formação em Ensino Médio e Fundamental, no âmbito da gestão e execução direta das ações socioassistenciais.

item “a política de recursos humanos” na PNAS como elemento que compõe a gestão desta política (BRASIL, 2004, p.8).

Quadro 05 – Gestão do Trabalho no SUAS.

Ano	Regulamentação e debates sobre a gestão do trabalho
2004	Aprovação da Política Nacional de Assistência Social pela Resolução do CNAS nº 145/2004;
2005	Aprovação da NOB-SUAS, pela Resolução do CNAS nº 130/2005;
	I Plano Decenal de Assistência Social (2005-2015) - Construir, juntos, a assistência social no Brasil;
	V Conferência de Assistência Social;
2006	Aprovação da NOB-RH do SUAS pela Resolução do CNAS nº 269/2006;
2007	Publicação da NOB-RH pela Resolução do CNAS nº 01/2007;
	VI Conferência de Assistência Social;
2009	Constituição do Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS;
	VII Conferência de Assistência Social;
2011	Resolução do CNAS nº 17/2011 – composição dos profissionais da Assistência Social;
	VIII Conferência de Assistência Social;
2012	Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social – Capacita SUAS;
2013	Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS;
	Instituída Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do SUAS. Portaria nº137/2013;
	IX Conferência de Assistência Social
2014	Resolução CNAS nº09/2014 – reconhecimento das ocupações e áreas profissionais de ensino médio e fundamental do SUAS;
2015	X Conferência de Assistência Social;
2016	Publicização do Regime interno da Mesa de negociação. SNAS nº 11/2016;
	II Plano decenal de Assistência Social (2016-2026) - Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as;
2017	XI Conferência de Assistência Social.

Fonte: sistematizado pela autora (2018).

Esse quadro, 05, demonstra, em síntese, o conjunto de documentos elaborados e aprovados com referência ao tema da gestão da política de Assistência Social e da

presença das discussões sobre os trabalhadores e o processo de gestão do trabalho. Destaca-se que, anterior a esse processo, houve uma construção importante que se consolidou com a aprovação da Assistência Social como política pública integrante do tripé da seguridade social, através dos artigos 6º, 194, 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, e, em 1993, cinco anos depois, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social — Lei nº 8.742 a LOAS, como já resgatado anteriormente neste estudo.

Seguindo esse resgate do marco legal registra-se a primeira política Nacional de Assistência Social, em 1998, dez anos depois da Constituição Federal, e somente no ano de 1997 a primeira norma operacional básica, e, logo em seguida, a segunda norma, no ano de 1998. O primeiro item do quadro anterior apresenta a aprovação da Política Nacional de Assistência Social no ano de 2004, onze anos depois da aprovação da LOAS. Assinala a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS, em 2005, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, em 2006, e a alteração da LOAS em 2012.

Observa-se, então, que levou em torno de dez anos para ser apresentada a primeira versão da Política de Assistência Social. Todas as metas planejadas, seja no primeiro ou no segundo Plano Decenal, em relação à gestão do trabalho no SUAS, soam audaciosas, considerando-se o tempo para a implementação de todas as propostas e as condições adversas ao conteúdo da NOB-RH/SUAS em razão da reestruturação produtiva em curso e do processo mundial de flexibilização das relações de trabalho. Mesmo com todas as limitações presentes no processo, é importante destacar os movimentos de resistência que se constituem legitimamente no tensionamento e nas disputas que marcam a construção da política de Assistência Social que também estão presentes na gestão do trabalho.

Trabalhadores e usuários têm sido protagonistas do processo de construção e consolidação do SUAS, e a via do controle social tem se materializado como o espaço mais importante para o debate e ampliação do diálogo entre os diferentes atores que fazem parte da história da política de Assistência Social. Muitos são os desafios enfrentados, e muitos são os desafios que ainda estão na esteira da materialização da gestão do trabalho no SUAS, ou melhor, da manutenção do próprio sistema visto o tempo de retrocesso no investimento no gasto social.

As Conferências de Assistência Social são de suma importância como espaço de exercício do controle social, observando-se suas dimensões de avaliação das ações realizadas, e a proposição de diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS que deve ter

como prerrogativa central a participação dos atores envolvidos nessa política – trabalhadores e usuários do SUAS. Desde sua criação, o Conselho Nacional de Assistência Social, seguindo suas competências, vem realizando as Conferências nacionais, que se desdobram anteriormente nas discussões e deliberações a partir da realidade das instâncias municipais e estaduais. Esse processo, das Conferências Nacionais de Assistência Social, está documentado e pode ser acessado via site do Ministério do Desenvolvimento Social, na página destinada ao Conselho Nacional de Assistência Social.

O conjunto de relatórios finais das Conferências Nacionais aponta, entre outras deliberações, para uma centralidade sobre o debate do dever do Estado, fortalecimento da Assistência enquanto um direito da população, política de proteção social, valorização dos diferentes atores – trabalhadores, usuários e prestadores de serviços. O quadro 06 a seguir apresenta, no conjunto das conferências de Assistência Social, aquelas que têm como eixo de debate, ou eixo temático, a gestão do trabalho.

Quadro 06 – Síntese dos eixos e temas da gestão do trabalho nas Conferências de Assistência Social.

Ano Conferência	Tema geral da Conferência	Eixos e/ou subtemas sobre trabalho no SUAS
2005 - V Conferência de Assistência Social	SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social.	Estabelecer diretrizes para a Política de Recursos Humanos.
2007 - VI Conferência de Assistência Social	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)	Recursos humanos - Item do Plano Decenal: gestão do trabalho; Parcerias, articulações entre IES para os processos de capacitação; planos de carreira, cargos e salários; estratégias para efetivação da NOB-RH/SUAS; manter atualizado o CADSUAS; contratações via concurso público.
2009 - VII Conferência de Assistência Social	A participação e o controle social do Sistema Único de Assistência Social	Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa.
2011 – VIII Conferência de Assistência Social	Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores	Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS. Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais. Fortalecimento da participação e do controle social. A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil.
2013 - IX Conferência de Assistência Social	A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS	Gestão do Trabalho; Gestão de Serviços, Projetos e Programas Socioassistenciais. Gestão/ financiamento/ vigilância.
2015 - X Conferência de Assistência Social	Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026.	Qualificação do Trabalho no SUAS na consolidação do pacto federativo. Participação social/ responsabilidade do Estado/Pacto federativo.
2017 – XI Conferência de Assistência Social	Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS	Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS. (Fortalecer a Política de Assistência Social fomentando a constituição de fóruns de trabalhadores e usuários e organizações da sociedade civil).

Fonte: Brasil, CNAS (2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017). Sistematizado pela autora (2018).

A sistematização dos documentos que contêm, em seu teor, eixos e temas relacionados aos trabalhadores do SUAS, contempla diferentes aspectos, passa pela necessidade de criação de uma política de recursos humanos que valorize os saberes profissionais, com definições sobre a carreira pública, processos de formação e capacitação dos trabalhadores, garantia dos espaços de controle social dos trabalhadores, articulação dos fóruns de trabalhadores, definição das profissões para a Assistência Social, reconhecimento dos trabalhadores de nível fundamental e médio, as quais, em seu todo, são demandas históricas dos trabalhadores do SUAS.

Embora, para fins da sistematização, no quadro se tenha optado pela organização das Conferências que apresentam, em seu eixo, o tema relacionado aos trabalhadores, observa-se, no conjunto de relatórios finais das onze Conferências Nacionais de Assistência Social, que a valorização dos trabalhadores e a pauta das condições de trabalho são uma demanda presente nas discussões em todas elas. Esse dado contribui para se compreender que as condições de trabalho junto à Assistência Social tem sido tema recorrente, e ao longo dos anos foi ganhando maior destaque, como subtema, eixo, até chegar a tema central de Conferência no ano de 2011.

Desde a primeira Conferência, em 1995, aparecem expressas na sistematização dos relatórios finais as deliberações sobre os trabalhadores e suas condições de trabalho na Assistência Social:

- Relatório da I Conferência Nacional de Assistência Social - garantia de direitos dos trabalhadores da Assistência Social, qualificação técnica permanente nas três esferas de governo e no setor privado, chamamento de servidores públicos, definição de processo de assessoria, treinamento e recursos humanos, sob a prerrogativa de melhoria das condições na prestação dos serviços (BRASIL, CNAS, 1995).
- Relatório final da II Conferência Nacional de Assistência Social – reivindicação por capacitação permanente aos trabalhadores, gestores governamentais, sociedade civil com o objetivo de aprimorar a gestão e reestruturar a rede de serviços; estimular a criação de fóruns de Assistência Social; construção dos conselhos com a participação de usuários, entidades e trabalhadores do setor, na construção da política de Assistência Social (BRASIL, CNAS, 1997).

- Relatório final da III Conferência Nacional de Assistência Social – garantir repasse de recursos tendo em vista a garantia de constituição de quadro efetivo de recursos humanos, habilitados e qualificados profissionalmente; estabelecer fóruns de formação e capacitação de recursos humanos para a Assistência Social (BRASIL, CNAS, 2001).
- Relatório final da IV Conferência Nacional de Assistência Social – garantir capacidade técnica gerencial, com profissionais das áreas de humanas, assegurando, em seus quadros, o profissional de Serviço Social; capacitação continuada; realizar seminário para definição da categoria trabalhador da área social; elaboração e implementação de uma política nacional de capacitação continuada, financiada com recursos dos fundos de Assistência Social (BRASIL, CNAS, 2003).

O tema da gestão do trabalho, da qualificação profissional, das condições de trabalho na Assistência Social, da necessidade de constituir uma política de recursos humanos ganhou espaço nos processos de discussão junto às Conferências de Assistência Social, e espaço na agenda da gestão desta política, se consolidando enquanto um dos eixos para estruturação do Sistema Único de Assistência Social.

As discussões realizadas na ocasião da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, em 2011, tendo o tema da gestão do trabalho como central, contribuiu para o debate sobre as relações de trabalho na gestão da política de Assistência Social, ampliando a percepção sobre os processos de trabalho, áreas profissionais para a Assistência Social, diversidade de profissões, áreas de formação, acúmulo teórico e técnico, vínculos e diversas condições de trabalho e as discrepâncias em decorrência de uma realidade heterogênea entre Estados e Municípios, o que contribuiu também para a reflexão sobre as estratégias de enfrentamento dessas distintas questões.

Vale destacar que a regulação da Assistência Social, em 1993, pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, em 2004, e, mais tarde, das normas operacionais – NOB/SUAS e NOB-RH/SUAS, são resultados do movimento intenso e contínuo dos atores envolvidos para a consolidação da Assistência Social enquanto uma política pública. As Conferências tiveram, e têm, um papel fundamental no processo de garantir a participação dos atores sociais - trabalhadores, gestores, usuários, visando avaliar a política e definir as diretrizes para o avanço da

Assistência Social. Esses processos ocorreram, e ocorrem, sob a perspectiva de “construção de uma gestão pública e participativa da Assistência Social, pelos conselhos deliberativos e paritários nas esferas federal, estadual e municipal”, tendo como uma das ferramentas a de viabilizar o controle social e os espaços das Conferências (COUTO, MARTINELLI, 2009, p. 97).

A aprovação da NOB-RH/SUAS, em 2006, não significou o esgotamento das questões em relação ao trabalho e aos trabalhadores do SUAS, e a necessidade contínua do debate se consolidou nas convocações das Conferências dos anos seguintes. As Conferências mantiveram em seus eixos e subtemas as discussões para o processo de implementação da NOB-RH/SUAS, através das deliberações em torno da gestão do SUAS, do cofinanciamento obrigatório da Assistência Social, vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação, a gestão do trabalho, dos serviços, programas e projetos, a gestão dos benefícios no SUAS e a regionalização, qualificação do trabalho para consolidação do pacto federativo, participação social (de trabalhadores e usuários), e o fomento dos fóruns de trabalhadores e usuários do SUAS.

Tanto quanto o fato da regulação da política de Assistência Social não garantir sua plena implementação, em face das disputas internas e externas que interferem no campo da proteção social brasileira, e que apesar dos reconhecidos avanços recentes desta política, ela está longe de uma política universalizante. Observa-se também que a conquista da regulamentação em torno da gestão do trabalho na Assistência Social não garante, por si só, a criação de espaços e condições de trabalho no SUAS.

O exercício do controle social pelos trabalhadores, usuários e entidades de Assistência Social é fundamental para a inclusão e manutenção de algumas pautas que, talvez, não adentrassem na agenda da gestão da política de Assistência Social, não fosse o movimento coletivo que se consolidou através da organização nos conselhos (municipais, estaduais e nacional) e conferências. A gestão do trabalho no SUAS, assim como o próprio SUAS, está em processo, em vias de implementação, com conquistas importantes no campo da regulamentação, mas tensionado pelo risco do desmonte considerando-se o projeto de redução da proteção social em curso no País.

2.2 NORMAS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A busca pela implementação de um novo modelo de gestão na política de Assistência Social culmina numa nova forma de gestão do trabalho com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, em 2006, a NOB-RH/SUAS. A proposta dessa Norma visa à consolidação da Assistência Social como política pública, reforçando a ampla participação da sociedade civil (BRASIL, 2006).

A NOB-RH/SUAS define a gestão do trabalho no SUAS como

[...] a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação do desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, cargos e salários, entre outros aspectos (BRASIL, 2011, p. 103).

Para que se efetive o proposto, e esse modelo de gestão se torne uma realidade, é necessário que se considerem alguns aspectos relevantes, salientados na NOB-RH/SUAS: a descentralização, o financiamento da política, o controle social e a política de Recursos Humanos. O último ganha destaque devido às considerações feitas acerca de sua importância para a efetivação do SUAS.

Para a implementação do SUAS, aspectos importantes da gestão têm sido apontados como fundamentais: a descentralização, o financiamento, o controle social e a política de Recursos Humanos. O SUAS vem se consolidando, e a Gestão dos Recursos Humanos na Assistência Social carece de uma atenção maior devido a sua importância para a consolidação do Sistema (BRASIL, 2006, p.3).

Grosso modo, pode-se dizer que a política de Recursos Humanos é uma via de mão dupla, porque, ao mesmo tempo em que ela prevê melhores condições aos trabalhadores do SUAS, também pretende proporcionar serviços de qualidade, oferecer um espaço digno e trabalhadores qualificados e inteirados da política (BRASIL, 2006). É elementar observar que o objetivo do SUAS, a partir da obtenção de trabalhadores competentes, é poder ofertar serviços de qualidade. Dessa forma, para que os processos se qualifiquem no âmbito da política pública de Assistência Social, a NOB-RH/SUAS normatiza as condições de gestão.

Ela surge como um grande desafio aos gestores, os quais têm, na realidade, um cenário de “precarização dos recursos humanos, financeiros, físicos e materiais no setor público”, o que contribuiu para a fragilização da política de Assistência Social (BRASIL, 2006, p. 5).

Diante do desafio apresentado, a NOB-RH/SUAS tem por finalidade, em seus princípios e diretrizes, estabelecer parâmetros que orientem a gestão dos Recursos Humanos a ser implementada na área da Assistência Social. Sobre as diretrizes, alguns pontos devem ser considerados para a gestão de Recursos Humanos:

[...] o financiamento dos recursos humanos, a política de capacitação permanente, os planos de carreira, cargos e salários (PCCS), o papel dos entes públicos envolvidos, o papel da rede socioassistencial privada, equipe multiprofissional responsável pela execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, o Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS; A participação da sociedade civil (BRASIL, 2006, p.6).

Tais diretrizes e orientações constantes na NOB-RH/SUAS são uma espécie de manual de gestão dos Recursos Humanos para a política de Assistência Social. Elas trazem, em seu teor, os principais pontos da gestão pública do trabalho e propõem mecanismos que regulam a relação entre gestores, prestadores de serviços socioassistenciais e trabalhadores. No entanto, enquanto diretrizes cabe também destacar que a norma tem suas limitações no que se refere ao poder de sua efetivação, porque essas diretrizes são orientações para a gestão e não uma legislação com poder de determinar (BRASIL, 2006).

Em relação às diretrizes específicas para a gestão de pessoas, a NOB-RH/SUAS sugere iniciar o processo reconhecendo os profissionais que atuam na política, buscando caracterizar suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS. E, através desse reconhecimento, verificar junto aos trabalhadores, servidores e gestores quais os compromissos que necessitam ser firmados para a execução de um trabalho que vise à prestação de serviços permanentes ao cidadão com qualidade. A implementação da NOB-RH/SUAS representa uma possibilidade para o aumento dos serviços oferecidos pelo município. “A NOB-SUAS aponta a política de recursos humanos como um dos eixos estruturantes do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e controle social” (FERNANDES, 2009. p.211).

A partir do diagnóstico realizado através de uma pesquisa sobre a gestão de pessoas na área da Assistência Social, no Brasil, determinaram-se algumas metas para nortear os

trabalhos de gestão de pessoas no plano decenal, descritas na NOB-RH/SUAS, que visam desde ampliar o quadro funcional até a implementação da gestão desses recursos humanos; implantação de uma política de capacitação continuada, e garantia das condições adequadas de trabalho (BRASIL, 2006).

Há uma dicotomia entre os termos utilizados pela NOB-RH/SUAS, pois, no âmbito administrativo a gestão de pessoas é diferente da gestão de recursos humanos, os trabalhadores podem aí ser entendidos como pessoas ou recursos, e isso pressupõe modelos de gestão diferentes. A gestão de pessoas requer compreender sua “personalidade e individualidade - aspirações, valores, atitudes, motivações e objetivos pessoais”, portanto, é necessário um tratamento pessoal e individualizado, reconhecendo o sujeito que faz parte do processo. Já a gestão de recursos requer identificar as “habilidades, capacidades, experiências, destrezas e conhecimentos necessários” e, portanto, o tratamento desse recurso vai acontecer pela via da regulação, como sujeitos genéricos, iguais, não reconhece o potencial das particularidades dos sujeitos, mas sim as habilidades e capacidades para atender determinadas necessidades no processo de trabalho (CHIAVENATTO, 2000, p.73).

Além dos desafios próprios da gestão pública, do cenário em que se formula e tenta-se implementar as ações da gestão do trabalho no SUAS, destaca-se ainda o desafio de superar os modelos técnicos gerenciais de recrutamento, seleção e gestão de recursos humanos, considerando-se a possibilidade de construir um modelo de gestão de pessoas para a política de Assistência Social que vise à melhoria da prestação dos serviços, melhoria das condições de trabalho e qualificação dos processos de trabalho junto a essa política. Nesse sentido, defende-se a necessidade de pensar sobre a dinâmica da gestão do trabalho, em uma perspectiva que englobe a dimensão subjetiva, não desapropriando os trabalhadores de seus processos de trabalho, mas incorporando-os ao processo de gestão, que sejam os protagonistas das estratégias de organização das condições técnicas e éticas do trabalho, superando modelos de gestão centralizados e verticais.

As normas orientam a construção da gestão de Recursos Humanos para a política de Assistência Social. Essas determinações surgem, no que é denominado pela própria normativa de “momento de reestruturação e requalificação do setor público no Brasil” (BRASIL, 2006, p.3). Embora esse processo de reestruturação tenha suas limitações no que tange à realidade das condições de trabalho no cenário brasileiro, compreende-se que o movimento de aprovação da normativa é um ganho importante para a consolidação do

SUAS, considerando-se a composição de quadros profissionais para os serviços da Assistência Social. A proposição de um quadro com definição de equipes mínimas de referência para os serviços, uma política de ingresso e qualificação dos trabalhadores do SUAS, é um avanço, ao se considerar o histórico de desprofissionalização e descontinuidade nas ações na Assistência Social brasileira.

A NOB-RH/SUAS indica os quadros profissionais necessários para a execução dos serviços da Assistência Social, organizados por nível de complexidade – proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. A normativa aponta para a constituição de quadros de profissionais com competências éticas e técnicas sob a perspectiva da profissionalização e qualificação dos serviços prestados. A proposta de equipes mínimas é um indicativo com base no quantitativo de famílias referenciadas nos serviços, de modo que cada município deve, a partir do diagnóstico local, identificar suas necessidades e constituir as equipes de acordo com suas realidades, tendo as orientações da NOB-RH/SUAS como base.

No quadro seis, a seguir, constam as equipes mínimas de referência dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) para os municípios de diferentes portes, observando-se a prestação dos serviços de competência dessa proteção: Serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF); Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos (BRASIL, 2014). O porte de cada município determina o mínimo necessário para a implementação da política, permitindo que os municípios ampliem os serviços de acordo com as demandas locais.

Quadro 07 - Equipes de referência do CRAS, Proteção Social Básica.

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, MetrÓpole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: Brasil (2011, p.30).

A escolha dos profissionais para integrar as equipes mínimas de referência não são escolhas aleatórias, pois o perfil profissional se torna uma característica fundamental na composição dos quadros de trabalhadores do SUAS. A NOB-RH/SUAS considerou, entre outros aspectos e fatores, para delimitação das profissões, que sejam “profissões regulamentadas em Lei, com a existência de conselho profissional, responsável pela fiscalização do exercício profissional” (BRASIL, 2011. p.32).

Um aspecto relevante da política é compreender que o porte dos municípios e os níveis de gestão são determinantes para a constituição das equipes de referência nos CRAS e CREAS. A NOB-RH/SUAS traz em seu conteúdo a definição dos níveis de gestão básica, média e plena. A gestão dentro desses três níveis prevê as atividades que os municípios devem desenvolver e suas respectivas responsabilidades: criação dos conselhos, apresentar relatório de gestão, existência de CRAS em número e capacidade conforme o porte de cada município, constituir uma política própria de recursos humanos com carreira para os trabalhadores da política de Assistência Social, entre outros (BRASIL, 2011). No quadro oito definem-se as equipes de referência dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) para os municípios em diferentes níveis de gestão.

Quadro 08 - Equipes de referência dos CREAS, Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Municípios em gestão Inicial e Básica	Municípios em gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
1 Coordenador	1 Coordenador
1 Assistente Social	2 Assistentes Sociais
1 Psicólogo	2 Psicólogos
1 Advogado	1 Advogado
2 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 Auxiliar administrativo	2 Auxiliares administrativos

Fonte: Brasil (2011, p.32).

As equipes de referência dos CREAS têm como função precípua o atendimento dos serviços de média complexidade: Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI); Serviço especializado em abordagem social; Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA),

e de prestação de serviços à comunidade (PSC); Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias e Serviço especializado para pessoas em situação de rua. Da mesma forma que para os CRAS, nos CREAS a constituição das equipes também deve considerar o número de famílias e indivíduos referenciados no serviço (BRASIL, 2014). A indicação para composição do quadro profissional dos CREAS está pensada enquanto mínimo necessário para o cumprimento das responsabilidades que competem aos municípios, e estão vinculadas também ao nível de gestão de cada município.

De acordo com as atribuições dos diferentes níveis de gestão do SUAS, definidas na NOB/SUAS, compete a cada uma delas contratar e manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por Lei, por meio de concurso público e na quantidade necessária à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais, conforme a necessidade da população e as condições de gestão de cada ente (BRASIL, 2011, p.18).

Para os serviços de proteção social especial de alta complexidade se observa que, além das definições das equipes para atendimento direto, há a indicação da composição da equipe do órgão gestor, com a atribuição de serem os profissionais de referência para os serviços, garantindo um serviço de proteção referenciado, e amparado tecnicamente pelas equipes vinculadas à proteção social especial junto aos CREAS. Os quadros a seguir indicam a formação das equipes mínimas para os serviços de alta complexidade no que se refere à execução direta dos serviços para as instituições de acolhimento de longa permanência e para as instituições de acolhida temporária, como as casas de passagem e repúblicas.

Quadro 09 – Equipes para atendimentos em pequenos grupos (abrigo institucional, casas de passagem, ou casa-lar).

Profissional/função	Escolaridade	Quantidade
Coordenador	Nível superior ou médio	1 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos.
Cuidador	Nível médio e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários, por turno.
Auxiliar cuidador	Nível fundamental e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários, por turno.

Fonte: Brasil (2011, p.33).

Em relação ao quantitativo de cuidadores nas equipes, essa quantidade - de cuidador por usuário, deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 cuidador/auxiliar de cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador/auxiliar de cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas (BRASIL, 2011).

Um destaque sobre as equipes de atendimento direto aos usuários dos abrigos ou casas de passagem é a indicação importante no que se refere ao quantitativo de trabalhadores necessários para a execução do serviço. E esse quantitativo deve ser ampliado caso no grupo de pessoas usuárias dos serviços se constate algum grau de dependência, o que exige maior atenção e dedicação dos trabalhadores.

Quadro 10 – Quadro de trabalhadores para Instituições de longa permanência para idosos.

Profissional/função	Escolaridade
1 Coordenador	Nível superior ou médio
Cuidadores	Nível médio
1 Assistente Social	Nível superior
1 Psicólogo	Nível superior
1 profissional para desenvolvimento de atividades socioculturais	Nível superior
Profissional de limpeza	Nível fundamental
Profissional de alimentação	Nível fundamental
Profissional de lavanderia	Nível fundamental

Fonte: Brasil (2011, p. 35).

Em relação aos trabalhadores de referência para acompanhamento dos serviços de alta complexidade, na NOB-RH/SUAS há a indicação de composição de equipe profissional, considerando os cargos de coordenação, com exigência de nível superior, e mais a existência de assistentes sociais e psicólogos para atendimento dos serviços de família acolhedora, repúblicas, casas de passagem, abrigos e casas-lares para acompanhamento psicossocial que estejam vinculadas ao órgão gestor. Esses coordenadores deverão ser trabalhadores concursados vinculados ao órgão gestor, e irão acompanhar e orientar as equipes dos serviços. São, portanto, coordenações por nível de proteção que deverão

trabalhar na orientação às equipes de referência dos serviços. As proposições da NOB-RH/SUAS visam constituir equipes técnicas de referência, no nível de proteção especial, prevendo articulação dos profissionais na perspectiva de ofertar serviços qualificados, integrados às diferentes instituições da rede de serviços.

A proposta da composição das equipes a partir de um quantitativo mínimo, devendo ser ampliada em decorrência das necessidades de cada município, objetiva também qualificar os espaços de trabalho, obedecendo à demanda que seja viável de ser acolhida pelas equipes, gerando espaços de trabalho que respeitem as condições dos trabalhadores e garantam serviços qualificados. A não observância das orientações sobre o quantitativo de trabalhadores a partir das demandas existentes nos serviços pode acarretar sobrecarga aos trabalhadores, gerando processos de precarização dos serviços e adoecimento dos trabalhadores.

A tipificação dos serviços da Assistência Social aprovada pela resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, apresenta, de forma detalhada, a composição dos serviços, os equipamentos e recursos necessários para sua implementação e execução, e refere a NOB-RH/SUAS enquanto fonte para orientação dos processos de trabalho e dos recursos humanos necessários. A tipificação e a NOB-RH/SUAS são dois instrumentos que se relacionam no processo de gestão do SUAS. A tipificação dos serviços aponta para o conjunto de serviços ofertados, na perspectiva dos direitos socioassistenciais que exige dos trabalhadores um conhecimento teórico, um conjunto de habilidades além de uma postura e conduta éticas nos atendimentos e acompanhamentos dos usuários da política de Assistência Social. Organizar a oferta dos serviços passa também pelo planejamento dos ambientes físicos, dos recursos materiais, recursos humanos necessários, e do planejamento para desenvolvimento do trabalho social (BRASIL, 2014).

Enquanto eixo estruturante do SUAS, a gestão do trabalho é requisito a ser cumprido pelos municípios para acesso dos recursos do fundo público. Nesse sentido, é preciso que o processo de controle social seja um espaço fortalecido e que considere, na avaliação da organização da Assistência Social, questões como a constituição das equipes de referência conforme preconizado na NOB-RH/SUAS, observados os níveis de gestão de cada município enquanto estruturação mínima para o funcionamento das instâncias da gestão. Esse elemento é um desafio posto aos conselhos municipais de Assistência Social que têm

o papel de fiscalizar e trabalhar na perspectiva de tensionar o poder público para a ampliação da gestão e utilização correta dos recursos dos fundos estaduais e federal.

Além da reordenação de quadros profissionais, há a orientação de considerar os processos de formação e qualificação continuada dos trabalhadores, conselheiros, gestores e usuários. Em concomitância com a orientação de criação de uma política de educação permanente e qualificar os trabalhadores, a norma indica a previsão do investimento público na criação de planos de carreira, cargos e salário, nas três esferas de governo. A criação dos planos de carreira específicos para a política de Assistência Social visa investir e valorizar os trabalhadores e sua manutenção na carreira profissional nessa política. Esse elemento ainda é um desafio, pois o Censo SUAS de 2017 revela que a maioria dos municípios, 78%, e 50% dos estados brasileiros ainda não constituíram planos de carreira, cargos e salários para os trabalhadores do SUAS (BRASIL, CENSO SUAS, 2017).

As metas apresentadas nos dois planos decenais (2005-2015, 2016-2026) sobre a ampliação dos quadros de trabalhadores via concurso público, sugere uma direção para investimento na máquina administrativa estatal e nos trabalhadores públicos. A tipificação reforça a proposta da NOB-RH/SUAS de quadros profissionais formados por trabalhadores públicos concursados quando define que as equipes de referência são constituídas por servidores efetivos, e que estes são responsáveis pela organização e oferta dos serviços (BRASIL, 2014).

Os investimentos planejados, no médio e longo prazo, objetivam a implementação de um novo modelo de gestão do trabalho, e, sobretudo, orientam a construção de espaços de trabalho adequado, condizentes com as necessidades dos trabalhadores no atendimento das demandas atendidas pela política em questão. As metas estabelecidas pelo II Plano Decenal, de ampliação do quadro de trabalhadores concursados, sob a garantia do repasse de recursos do fundo público para manutenção dos trabalhadores, remetem a uma realidade que vai em direção contrária à realidade da política de Assistência Social, que tem uma quantia relevante de trabalhadores nas entidades de Assistência Social vinculados à rede privada. Destaca-se ainda que o momento histórico não se mostra favorável ao alcance dessas metas, devido ao congelamento dos investimentos nos gastos públicos para os próximos 20 anos no País.

Entre os desafios mencionados é relevante mencionar que a existência da NOB-RH/SUAS não determina, por si só, a organização de condições favoráveis para os

trabalhadores do SUAS, mas para que as diretrizes citadas e as normas mencionadas efetivem-se na prática e surtam efeito sobre a gestão pública faz-se necessária a adesão dos gestores a NOB-RH/SUAS. A própria norma orienta:

[...] como consequência da concepção do Estado mínimo e de política restritiva de direitos, a precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos, com defasagem de profissionais qualificados, com enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de serviço, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem possibilidade de continuidade das atividades, traz a necessidade e tratamento adequado aos recursos humanos de toda a rede socioassistencial, inclusive a rede privada, como forma de garantir a eficácia, eficiência e efetividade à política de Assistência Social (BRASIL, 2006, p.7).

Conforme apresentado anteriormente, as relações de trabalho com a esfera pública se desgastaram no modelo de estado neoliberal, isso porque tal modelo de gestão repassou ao mercado atribuições que antes aconteciam somente no âmbito estatal. A partir dos processos de privatização de espaços estatais²⁰ o mercado assumiu algumas empresas e serviços, antes públicas, e o terceiro setor ocupou um espaço importante, prestando serviços nas áreas de educação, saúde, segurança pública, etc., e isso se reflete sobre os trabalhadores estatais (MALDONADO,1997).

A aprovação da NOB-RH/SUAS e as mudanças no campo das políticas sociais ocorreram pela via da pressão dos atores envolvidos – trabalhadores, usuários e sociedade civil, o que culminou, através da articulação popular, na inclusão das demandas de um novo modelo de gestão para a política de Assistência Social, seguindo os moldes do Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto é preciso referendar que a NOB-RH/SUAS, que prevê um novo lugar aos trabalhadores do SUAS, sob condições de trabalho valorizado, qualificado, surge na contramão do processo social crescente, em um contexto de aprofundamento de flexibilização das relações de trabalho em razão da reestruturação produtiva. Portanto, se, por um lado, tem-se, na via da regulamentação do SUAS, um mecanismo de defesa dos trabalhadores – a NOB-RH/SUAS, é preciso também reconhecer suas limitações frente ao cenário nacional de aprofundamento da precarização do trabalho em escala global, do qual nem os trabalhadores do Estado estão a salvo.

²⁰ Segundo Maldonado (1997, p.23) para que os países se adaptem ao mundo globalizado é necessário: “abrir a economia à concorrência internacional, propiciar ampla liberdade de movimento ao capital, desregular os mercados internos, em especial o mercado de trabalho, e realizar uma ampla privatização das empresas estatais.”

Mesmo com as limitações e contradições postas no processo histórico da construção da normativa que vem sendo debatida neste estudo, considera-se que esta norma tem um significado importante para os grupos de militantes, usuários, entidades e trabalhadores do SUAS. Desdobra-se o estudo a partir da realidade apresentada pelos documentos formais da política de Assistência Social, no sentido de identificar em que medida essa normativa tem contribuído para as condições dos trabalhadores inseridos nessa política.

2.3 NOB-RH/SUAS: ORIENTAÇÕES PARA A GESTÃO DO TRABALHO DO SUAS

A resposta para as demandas individuais ou coletivas, através de serviços qualificados, desburocratizados, é o que a sociedade espera quando busca atendimento nos serviços públicos, e espera-se que o Estado tenha a capacidade de atender os cidadãos que o procuram. Considerando-se a discussão tecida sobre o campo da Assistência Social, os usuários que chegam a esses serviços têm necessidades urgentes que demandam do Estado respostas concretas no atendimento das situações de desproteção que acompanha o público atendido por essa política.

Promover um atendimento que garanta aos usuários da política de Assistência Social o direito à acessibilidade, ao acolhimento, à possibilidade de serem protagonistas na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertado por trabalhadores e serviços de qualidade, de forma continuada, necessita, obrigatoriamente, organizar os serviços em espaços com infraestrutura adequada em termos de localização, adequação física, primazia do sigilo no atendimento privativo, além de compor equipes técnicas de referência com profissionais qualificados (BRASIL, 2009).

O atendimento em serviços qualificados configura um dos 10 direitos socioassistenciais, e é nessa lógica que os serviços devem ser prestados enquanto direitos do cidadão. Seguindo essa lógica, os trabalhadores do SUAS, no seu exercício profissional, estão materializando a intervenção do Estado na prestação de serviços que se configuram como direito à proteção social. É no contexto de um processo de estruturação da política pública de Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, que mecanismos como as normas operacionais, em especial, neste estudo, a NOB-RH/SUAS, têm o importante papel de contribuir para a construção de espaços de trabalho qualificados na prestação dos

serviços e que também sejam qualificados sob o ponto de vista da valorização dos trabalhadores e de suas condições objetivas.

Para avançar na compreensão das implicações de se aprovar uma norma de recursos humanos, este estudo se debruça, agora, sobre a análise do documento – NOB-RH/SUAS, aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, através da Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União pela Resolução nº 01, de 25 de janeiro de 2007.

O texto elaborado em conjunto pelos vários segmentos organizados da sociedade - trabalhadores, gestores públicos, representantes de conselhos, participantes de fóruns, entre outros, representa os esforços em prol da organização do SUAS. O estudo realizado destaca os pontos fundamentais para a reflexão da gestão do trabalho da Assistência Social na esfera pública. Trata-se de um documento normativo para a implantação e implementação da gestão do trabalho na política pública de Assistência Social. Segundo o conceito presente no próprio documento NOB, “é o instrumento que definirá o modo de operacionalizar os preceitos da legislação que rege o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (BRASIL, 2006 p.39).

Esse documento concretiza uma das metas do I Plano Decenal de 2005-2015, elaborado durante a V Conferência Nacional de Assistência Social. A meta nº 2 do I Plano Decenal deliberada nesse encontro previa construir e implementar a gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social. De início, na apresentação do documento, a NOB-RH/SUAS cita elementos que implicam na implementação do SUAS, sendo um deles a gestão do trabalho, considerando-a um ponto que merece atenção para a implementação do SUAS. O texto enuncia que a elaboração da NOB-RH/SUAS atendeu a uma reivindicação a partir da construção da Política Nacional de Assistência Social em 2004, o que sinaliza a existência de um processo de mobilizações anteriores ao documento NOB-RH/SUAS, o que se confirma pelos documentos das Conferências Nacionais de Assistência Social que, em seus relatórios, registram as discussões que foram se consolidando ao longo da história da política de Assistência Social.

Na apresentação do documento lê-se que a elaboração da NOB-RH/SUAS aconteceu em um momento de reestruturação do setor público no país, que ocorreu pelo investimento no setor público e em servidores públicos federais. Federais, porque, no ano de 2006, foi contratado, via concurso público, um contingente significativo de novos servidores para o

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No entanto, o processo de contratação de trabalhadores efetivos para os diferentes níveis de governo não foi a única via para estruturação dos serviços públicos, pois era necessário avançar, levando-se em conta a importância da qualificação dos quadros técnicos, contribuindo para a formação de trabalhadores com foco no trabalho da Assistência Social. Essa demanda, somada a importância de superar o lugar residual da política de Assistência Social, conduziu ao planejamento de uma proposta de educação permanente e elaboração de planos de carreiras próprias no âmbito da Assistência Social.

É importante lembrar que esta Norma surge num contexto de reestruturação e requalificação do setor público no Brasil, com um decisivo investimento na máquina administrativa estatal e nos servidores públicos federais. Somente no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2006, foram admitidos mais de 200 (duzentos) novos servidores ingressantes por concurso público. Tal providência reconfigura no âmbito federal, a área da gestão do trabalho nesse campo do setor público (BRASIL, 2006, p.8).

Os Censos do SUAS não têm dado visibilidade ao dado dos trabalhadores da esfera federal, o que não permite identificar a situação atual dos quadros profissionais e suas condições contratuais. Já na esfera estadual se observa um movimento distinto, ao localizar os dados do Censo SUAS do ano de 2010 – ano do primeiro Censo Estadual —, e o Censo SUAS, do ano de 2017, última atualização publicada, nos quais se identifica uma redução significativa no quantitativo total de trabalhadores das secretarias estaduais, na amostra por vínculo empregatício. No ano de 2010, aparece um total de 21.595 (vinte e um mil, quinhentos e noventa e cinco) trabalhadores, dos quais 53,47% eram estatutários, e os demais se dividiam em contratos celetistas, comissionados e outros (terceirizados, temporários). No ano de 2017, o Censo apontou um total de 11.096 (onze mil e noventa e seis) trabalhadores, dos quais 54,4% mantinham vínculo estatutário. Comparando-se os censos de 2010 e 2017, constata-se uma diferença importante de 10.499 (dez mil quatrocentos e noventa e nove) trabalhadores a menos, num período de sete anos (BRASIL, CENSO SUAS, 2010, 2017).

Essa redução identificada a partir dos dados do acompanhamento dos Censos SUAS demonstra uma perspectiva contrária ao que se esperava: que esse período fosse de reestruturação do setor público no país através de investimentos na máquina administrativa estatal. Essa mudança considerável implica em rebatimentos para o trabalho executado de assessoria técnica junto aos municípios, e diminui a capacidade dos Estados em dar respostas

às demandas no âmbito da gestão do SUAS, sem falar nos processos que podem desencadear sobrecarga de tarefas distribuídas entre os trabalhadores que permanecem nas secretarias dos Estados.

Retomando os elementos do documento, NOB-RH/SUAS, ainda no item apresentação são descritas, de forma breve, as diretrizes para desenvolver a gestão do trabalho na política de Assistência Social, levando em conta a necessidade de conhecer os trabalhadores que atuam nessa política, elaborar um planejamento com proposição de estímulos e valorização dos trabalhadores, desenvolver uma política de formação e educação que privilegie a qualificação técnica e operativa do conjunto de trabalhadores da Assistência Social, e construir um pacto entre gestores, trabalhadores concursados e trabalhadores da rede socioassistencial. Esse item aponta para uma demanda importante que vem sendo, aos poucos, sinalizada nos documentos – a existência de uma rede de serviços prestados por entidades e organizações de Assistência Social, o que implica um contingente de trabalhadores da Assistência Social que não estão diretamente ligados à gestão pública (BRASIL, 2006).

Na introdução, nas páginas 10 e 11 do documento mencionado, são apresentados 17 itens que versam, entre outros aspectos, sobre o fortalecimento da política de Assistência Social, como a política de seguridade social a partir da Constituição Federal de 1988, um direito do cidadão, promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e a implementação de um sistema, o Sistema Único de Assistência Social. Aborda, nesse sentido, o caminho percorrido desde a Constituição Federal de 1988 até aquele momento em que se discutia a construção de um Sistema Único de Assistência Social e a proposição de normativas para a gestão do trabalho no SUAS.

Um dos aspectos mencionados no item 4 da introdução, da NOB-RH/SUAS, é o fator da heterogeneidade entre os grupos de trabalhadores do SUAS em todo o Brasil. Os dados da pesquisa intitulada *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva dos SUAS*, apresentados no texto da normativa, demonstram uma grande discrepância em relação a níveis de escolaridade, formação profissional, composição de quadros profissionais, diferentes níveis salariais:

[...] de acordo com a pesquisa, há cerca de 10.000 profissionais envolvidos com a operação da política de Assistência Social, no âmbito estadual em todo o País. Porém esses números não significam que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham uma força de trabalho uniforme, em vista da grande discrepância existente entre eles, o que explica o fato de a Assistência Social nem sempre estar representada em uma pasta político-administrativa própria, estando muitas vezes vinculada a outras áreas de atuação (BRASIL, 2006, p. 10).

Ao consultar diretamente a pesquisa²¹ identificada pela NOB-RH/SUAS, o panorama apresentado pelo estudo demonstra, entre outros aspectos, a organização do conjunto de trabalhadores nas secretarias de Assistência Social de cada Estado e do Distrito Federal. O estudo salienta que, embora não existissem padrões para definir na análise se os quantitativos encontrados eram relevantes ou insuficientes, a questão central levantada era a discrepância apresentada entre os Estados sobre o número de trabalhadores nas distintas regiões do País – “Não existem padrões. Causa espanto, porém, que o estado do RS afirme que tem nove pessoas e GO 1.664 trabalhadores. SC registra 18 pessoas e PI 1.368” (SPOSATI, 2005, p. 45).

Avaliar esse dado implicaria incluir outras variáveis, observar fatores como a densidade demográfica de cada Estado, serviços prestados, ou a existência de outras políticas na configuração das Secretarias Estaduais que não seja exclusivamente a política de Assistência Social, o que certamente contribuiria para a compreensão da organização dos grupos de trabalhadores em cada Secretaria no período investigado. A pesquisa mencionada apresenta, de fato, uma fotografia das condições da política de Assistência Social naquele período, 2005, o que contribuiu como subsídio para a elaboração de ações que compuseram o documento da NOB-RH/SUAS.

Na introdução do referido estudo é possível identificar que a construção da NOB-RH/SUAS ocorreu efetivamente a partir das deliberações da V Conferência de Assistência Social ocorrida no ano de 2005. Nessa parte do texto também se delimitam os principais eixos de estruturação da NOB-RH/SUAS, considerados importantes para a implementação da gestão do trabalho:

- a) os princípios e diretrizes para a gestão do trabalho;

²¹ Pesquisa - Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva dos SUAS, realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social do programa de Estudos de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, sob a coordenação da professora doutora Aldaíza Sposati, 2005.

- b) princípios éticos para trabalhadores da Assistência Social;
- c) equipes de referência; política de capacitação;
- d) planos de carreira, cargos e salários;
- e) diretrizes para entidades e organizações;
- f) cofinanciamento da gestão do trabalho;
- g) responsabilidade e atribuições dos gestores federais, estaduais e municipais;
- h) controle social da gestão do trabalho; e,
- i) regras de transição.

Esses eixos contemplam a integralidade da NOB-RH/SUAS que desdobra detalhadamente cada item, a fim de elucidar o conteúdo proposto na perspectiva de orientação para a consolidação da política de recursos humanos para o SUAS (BRASIL, 2006).

Os princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS ganham um capítulo exclusivo no documento citado. Tais princípios e diretrizes apresentados pela NOB-RH/SUAS são concebidos como delimitadores no processo de qualificação dos serviços socioassistenciais. Esse entendimento decorre do fato de que um serviço de qualidade passa pela estruturação do trabalho, o que implica planejar o processo para qualificação e valorização dos trabalhadores e sua contratação, observando o preenchimento dos cargos através de concursos públicos, constituir as equipes com o quantitativo de trabalhadores necessários para a execução dos serviços, com base no número de famílias referenciadas, e a construção de processos de educação permanente, visando formar quadros profissionais para o SUAS e qualificar aqueles já existentes.

Buscando atender essas prerrogativas, a NOB-RH/SUAS orienta para uma conduta de gestão do trabalho pautada em processos que valorizem os diferentes saberes profissionais, e que se constitua em uma perspectiva de proteção dos direitos dos trabalhadores, tendo como norte a primazia do Estado na prestação dos serviços socioassistenciais.

A partir dessa normativa, o papel do Estado, na condição de empregador, seria o de garantir condições objetivas para os trabalhadores, ampliando e qualificando as equipes, promovendo a qualificação dos serviços, e, em consequência, melhorando as condições da

proteção social brasileira, impedindo que trabalhadores do SUAS sofressem com os preceitos de flexibilização das condições de trabalho. No entanto, o que se observa é que a questão do trabalho no SUAS e de seus trabalhadores é ainda um desafio a ser enfrentado, considerando-se os aspectos da precarização das relações contratuais, intensificação da exploração dos trabalhadores, sobrecarga laboral dos trabalhadores, e condições nada favoráveis para o exercício profissional (RAICHELIS, 2010).

Um giro rápido pelos dados dos Censos SUAS de 2017 constata-se que mesmo com a aprovação da NOB-RH/SUAS, em 2006, e sua posterior publicação, em 2007, ou seja, 10 anos depois, o que se observa é um quadro de trabalhadores sob condições contratuais adversas - estatutários, empregado público celetista, comissionados, trabalhador de empresa, trabalhador de cooperativas, trabalhador de entidade prestadora de serviços, voluntários, servidor temporário, terceirizado, estagiários e outro vínculo não permanente. Todas essas formas de contratação chamam a atenção para o fato de que a NOB-RH/SUAS, por si só, não é suficiente para uma mudança no cenário laboral, mesmo para o campo de trabalho no SUAS, pois este acompanha o ritmo crescente do processo de flexibilização das relações trabalhistas (BRASIL, CENSO SUAS, 2017).

A política de Assistência Social teve uma ampliação rápida frente a sua incorporação no tripé da seguridade social, o que não foi acompanhado pela estruturação do quadro de trabalhadores conforme as necessidades da política pública. Como se observa nos dados do Censo SUAS de 2017, anteriormente destacados, uma diversidade de trabalhadores vem sendo responsável pelo trabalho nessa política, e a precariedade dos vínculos dos trabalhadores compromete o grupo sob dois aspectos: de um lado, a precarização das suas próprias condições de trabalho; e, de outro, em decorrência desse processo há uma fragilização no que tange à qualidade dos serviços ofertados.

As pesquisas de campo realizadas em 2010²² e 2012²³, nas regiões da fronteira Oeste, e na região central do estado do Rio Grande do Sul, demonstraram um processo de contratações caracterizado por trabalhadores com vínculos de contratos emergenciais e temporários, cargos de confiança (comissionados), quadros de trabalhadores incompletos em relação ao quantitativo de famílias referenciadas nos serviços, estruturas físicas inadequadas,

²² Trabalho de conclusão de curso em Serviço Social – A implementação da NOB-RH na região da AMAJA – Associação dos Municípios do Alto Jacuí.

²³ Dissertação de Mestrado em Serviço Social - Gestão do trabalho na esfera pública: uma análise a partir da NOB-RH/SUAS.

sobrecarga de atividades e funções para os trabalhadores. Os indicadores das pesquisas acompanham uma tendência do cenário nacional, e ao se observar os Censos SUAS dos respectivos anos, 2010 e 2012, os dados se complementam e se repetem, demonstrando a necessidade de ampliação dos quadros de trabalhadores, de regulação, organização e gestão do trabalho a partir das orientações éticas e técnicas da NOB-RH/SUAS.

O processo de implantação do SUAS, na perspectiva de consolidar a política e garantir direitos, exige formas de regulação, organização e gestão do trabalho. A ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial para a qualificação dos serviços, ao lado de processos de educação permanente, formações continuadas, constituição da vigilância socioassistencial, com o objetivo de contribuir para o planejamento, monitoramento e execução da política de Assistência Social, respaldados por princípios e diretrizes éticos e políticos (RAICHELIS, 2010, p. 724).

Sobre os princípios éticos definidos no item III da NOB-RH/SUAS, observa-se que o documento não se limita a normatizar ou definir regras para o fazer profissional dos gestores, mas aponta para a participação dos trabalhadores no desenvolvimento da gestão do trabalho. Entende-se que para superar uma perspectiva gerencial administrativa, a gestão do trabalho no SUAS deve estar pautada pelo processo participativo dos atores envolvidos nessa política, e, embora seja importante ter definido uma organização formal para a implantação da gestão do trabalho nos Estados e Municípios, os trabalhadores, em geral, devem estar envolvidos nos processos de planejamento, observando os princípios éticos que lhe são inerentes ao atuarem na Assistência Social. Tais princípios norteadores, além de delimitar a ação na política de Assistência Social, apontam uma dimensão ética e política a ser construída. Esse processo é relevante à medida que pode representar a construção de pilares que irão desmistificar a política de Assistência Social como espaço de favor e ajuda historicamente constituído (BRASIL, 2006).

O texto apresenta princípios como a “defesa intransigente dos direitos”, compromisso na oferta de serviços com a garantia de que os pressupostos da política sejam atendidos, desburocratização da relação com os usuários, “devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas”, “proteção à privacidade, observando o sigilo profissional”, acesso dos usuários à informação, “garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende”. Esses são detalhes no âmbito da gestão, que mudam a forma

de atendimento, levando trabalhadores e usuários a uma nova compreensão do espaço público da política de Assistência Social (BRASIL, 2006, p. 13).

A NOB-RH/SUAS apresenta os quadros de trabalhadores necessários para implantação dos serviços, com as respectivas equipes de referência em cada espaço particular, CRAS, CREAS, abrigos, casa-lar, família acolhedora, república, Instituições de Longa permanência, e os quadros de profissionais de referência das funções essenciais da gestão nos diferentes níveis de governo - municipal, estadual, federal e Distrito Federal, conforme já destacado anteriormente (BRASIL, 2006).

As equipes de referência estão compostas considerando o quadro mínimo de trabalhadores necessários para a execução das atividades nos diferentes serviços da Assistência Social. Consideram-se ainda os aspectos porte do município, níveis de gestão e os níveis de proteção – proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, devendo cada município realizar o diagnóstico e constituir os serviços e as equipes de acordo com as necessidades locais. O que se observou nas pesquisas realizadas nos anos de 2010 e 2012 nos municípios visitados e entrevistados, é que essas unidades da Federação têm utilizado os quadros de referência mínima como norma para compor as equipes, orientação esta que poderá ser adotada como regra, fazendo com que os serviços sejam prejudicados em decorrência da demanda ser maior do que a capacidade de atendê-la.

Para que se efetive o disposto nos quadros, o ponto sobre a estruturação e organização das equipes é fundamental, considerando os aspectos da formação e qualificação profissional dos trabalhadores, o perfil desejado desses profissionais e ainda o ingresso sob regime estatutário por nomeação através de concurso público, evitando assim a substituição dos trabalhadores quando houver troca de gestão, além de valorizá-los, propiciando-lhe um espaço qualificado de trabalho e de serviços ofertados aos usuários (BRASIL, 2006).

As equipes estão constituídas como equipes mínimas de referência, ficando a cargo dos municípios adequá-las para o atendimento e oferta dos serviços de acordo com as demandas existentes em cada território. Além de delimitar o número de profissionais, a NOB-RH/SUAS também dispõe sobre quem são os trabalhadores que deverão compor esse quadro efetivo, com a descrição de suas respectivas competências e habilidades técnicas. Exige, por exemplo, trabalhadores técnicos, com nível superior e experiência em trabalhos comunitários e gestão.

Ainda no âmbito de gestão municipal, a NOB-RH/SUAS prevê para o exercício das funções de gestão, as denominadas funções essenciais, isto é, um quadro a ser formado com trabalhadores que irão atuar junto ao/a Secretários/as, gestores/as da Assistência Social, constituindo um grupo de trabalhadores da gestão organizados por níveis de proteção e setores da gestão da política de Assistência Social. Esses trabalhadores serão responsáveis pela gestão dos recursos, gestão do trabalho, gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social e controle dos programas, serviços, projetos e benefícios (BRASIL, 2006).

Quadro 11 - Quadro de Referência das Funções Essenciais da Gestão, em nível municipal, estadual, federal e do Distrito Federal.

Funções essenciais
Gestão do Sistema (Municipal/Estadual/DF) de Assistência Social
Coordenação da Proteção Social Básica
Coordenação da Proteção Social Especial
Planejamento e Orçamento
Gerenciamento do Fundo (Municipal/Estadual/Nacional/DF) de Assistência Social
Gerenciamento dos Sistemas de Informação
Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
Apoio às Instâncias de Deliberação

Fonte: Brasil (2006). Sistematizado pela autora (2018).

Além das instâncias de gestão que devem ser organizadas, com trabalhadores responsáveis cada um por sua área, comuns aos três níveis de governo, destaca-se ainda aqueles cargos que devem ser previstos, considerando-se as particularidades da gestão. Em nível municipal compete ainda o monitoramento e controle da rede socioassistencial de serviços e a constituição do setor da gestão do trabalho. Ao nível estadual compete constituir equipes de referência para cooperação técnica e assessoria aos municípios, gestão do trabalho e educação permanente em Assistência Social (capacitação), e apoio às instâncias de pactuação e deliberação - CIT, CIB, CEAS. E compete ao nível federal constituir gestão para coordenação de gestão de rendas e benefícios, gestão do Sistema Único de Assistência Social, apoio, cooperação e assessoria à gestão descentralizada do SUAS, gestão do trabalho e educação permanente em Assistência Social, e apoio às instâncias de pactuação e deliberação - CIT, CNAS (BRASIL, 2006).

Sobre a capacitação dos trabalhadores, a NOB-RH/SUAS apresenta um conjunto de diretrizes para compor a política nacional de capacitação. O primeiro ponto destacado é que a coordenação e financiamento da política de capacitação fica sob a responsabilidade dos Estados, Distrito Federal e União. No entanto, os municípios têm sua parcela de contrapartida à medida que devem organizar e criar estratégias para garantir a participação dos trabalhadores da política de Assistência Social nas capacitações, contando ainda com apoio financeiro para deslocamento, hospedagem, sem que isso acarrete qualquer tipo de prejuízo aos trabalhadores. O ponto central dessa diretriz é a capacitação dos trabalhadores do SUAS, através de um plano de capacitação e educação permanente, e que essa proposta de educação deve ocorrer de forma sistemática e continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada (BRASIL, 2006).

A proposição dos planos de capacitação para trabalhadores do SUAS ganhou status formal através da aprovação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP SUAS), através da resolução do CNAS nº 04, de 2013. A aprovação de uma política de educação permanente constitui um importante instrumento no processo de consolidação do SUAS sob a perspectiva de política pública de direito. A PNEP tem como público-alvo todos os trabalhadores do SUAS, de Ensino Fundamental, Ensino Médio e superior, que atuam na rede de serviços socioassistenciais, seja governamental ou não governamental, e também gestores e agentes do controle social. Essa determinação amplia a gestão do trabalho na perspectiva da formação, compreendendo a diversidade de grupos de trabalhadores e reconhecendo que as ações não podem se limitar ao campo dos trabalhadores públicos (BRASIL, 2013).

As diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS contemplam ainda a proposta de elaboração de planos de carreira, cargos e salários (PCCS), nas três esferas de governo para os trabalhadores do SUAS da administração direta e indireta. Para a construção dos PCCS, a NOB-RH apresenta o seguinte conjunto de orientações:

- a) Universalidade dos planos, contemplando todos os trabalhadores do SUAS; equivalência dos cargos ou empregos, classificando grupos por categorias profissionais (multiprofissionais) proporcional a carga horária e nível de escolaridade;
- b) A elaboração dos planos de carreira observando o nível de conhecimento, as exigências e responsabilidades pela tomada de decisões;

- c) Com o objetivo de valorizar os trabalhadores do SUAS e construir um espaço de trabalho efetivo, o plano de carreira normatiza também a forma de acesso à carreira pública, condicionado à aprovação em concurso público, provas e títulos, favorecendo a seleção de profissionais qualificados e valorizando sua permanência através da estabilidade;
- d) A mobilidade do trabalhador, adequação funcional, tratar e utilizar os PCCS como instrumentos de gestão;
- e) A educação permanente como proposta de qualificação e manutenção do espaço de trabalho e dos trabalhadores e o que a NOB-RH/SUAS chama de compromisso solidário considerando que os PCCS são compromissos pactuados com gestores e trabalhadores em prol da qualidade dos serviços.

As diretrizes e orientações dispostas na NOB-RH/SUAS têm o objetivo de nortear as ações de gestores das três esferas de governo, trabalhadores e representantes de entidades de Assistência Social, que identificam, em seu cotidiano, o desafio da implantação do SUAS e da materialização dos direitos socioassistenciais. Reconhecendo-se que a Assistência Social está organizada em unidades de serviço público estatal, complementada por entidades e organizações de Assistência Social, outro desafio se coloca no processo de implementação da gestão do trabalho: o desafio de construir uma política de valorização dos trabalhadores do SUAS que alcance o conjunto diverso de vínculos e de condições de trabalho.

A prestação de serviços da Assistência Social em uma extensa rede privada não pode ser ignorada. Considerando as condições concretas da organização da Assistência Social, a NOB-RH/SUAS tem previsto algumas diretrizes para as entidades e organizações da rede socioassistencial. Conforme já apresentado aqui, no item sobre os quadros de trabalhadores necessários para o funcionamento dos serviços, equipes de referência, destaca-se que esses profissionais são designados para os serviços, independente de o trabalho ser executado na administração pública direta ou mediante parcerias com entidades. Nesse sentido, observar a composição dos quadros de profissionais, quantidade, formação e nível de escolaridade são requisitos importantes para o funcionamento das instituições.

Além das composições de equipes de referência, a NOB-RH/SUAS orienta para outros aspectos que devem ser observados na perspectiva da gestão do trabalho: valorizar os trabalhadores, ofertar serviços de qualidade, elaborar planos de capacitação, buscar em

parceria com o poder público a isonomia salarial, manter atualizados os dados sobre os trabalhadores do SUAS (BRASIL, 2006).

Para que as orientações se cumpram, ou tenham poder de mudança na constituição dos quadros de trabalhadores, o papel do controle social é essencial. A NOB-RH/SUAS é um instrumento que contribui para que os trabalhadores possam reivindicar as melhorias das condições de trabalho, constituição de equipes, espaços físicos, e é também instrumento para que o controle social tenha parâmetros na realização do processo de fiscalização da gestão do trabalho. O exercício do controle social tem relação direta com o processo de organização dos trabalhadores, os espaços dos conselhos, das conferências e dos Fóruns de trabalhadores do SUAS têm sido lugar de fortalecimento das reivindicações, e construção coletiva da bandeira de lutas dos trabalhadores.

Ainda que o controle social ocorra em todos os níveis de governo, destaca-se em especial a atuação dos conselhos de Assistência Social no âmbito municipal, porque é nesse nível que ocorre a execução da política de Assistência Social. Cabe, aqui, lembrar as competências da gestão em nível municipal: o monitoramento e controle da rede socioassistencial de serviços e a constituição do setor da gestão do trabalho, que estão intimamente ligadas ao controle social nesses espaços.

Para que se possa realizar o previsto na NOB-RH/SUAS é preciso a disponibilidade de recursos financeiros, a existência de recursos destinados à gestão do trabalho que é uma das vias para o desenvolvimento das ações propostas. Não é possível viabilizar um plano de formação e educação permanente sem a disposição de recursos, nem mesmo constituir a valorização dos trabalhadores através da criação de planos de carreira, cargos e salários. Logo, um dos aspectos necessários para a consolidação das orientações da NOB-RH/SUAS é a regulação de que os recursos financeiros repassados de fundo a fundo pudessem cofinanciar serviços, programas, projetos e que se permita utilizar esses recursos para provimento de vagas via concurso público²⁴, e também garantir a remuneração dos trabalhadores, sob a condição de serem concursados (BRASIL, 2006).

O item da NOB-RH/SUAS que determina as responsabilidades dos gestores orienta, metodologicamente, sobre os processos necessários que devem ser planejados a fim de

²⁴A fim de contribuir para os processos de seleção via concurso público, em 2011, o Ministério do Desenvolvimento Social lançou a obra – Orientações para Processos de Recrutamento e Seleção de pessoal no Sistema Único de Assistência Social, com o objetivo central de orientar estados e municípios para o avanço e a consolidação do SUAS.

garantir a implementação da gestão do trabalho no SUAS em todo o território nacional. No quadro a seguir organizam-se, de forma simplificada, as ações de maior envergadura que envolvem diagnóstico, planejamento e monitoramento da gestão do trabalho.

Quadro 12 - Atribuições dos gestores para a gestão do trabalho no SUAS.

Atribuições dos gestores municipais, estaduais, federal e do Distrito Federal
Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político.
Designar, em sua estrutura administrativa, setor responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
Elaborar diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação (orientação detalhada dos itens a serem observados).
Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores para a manutenção dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, estabelecer plano de ingresso de substituição de trabalhadores terceirizados.
Planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.
Implementar normas e protocolos específicos, para garantir a qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS
Fortalecer mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, estimulando a manutenção dos servidores no serviço público e valorizando a progressão nas carreiras.
Fortalecer, por meio de criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as para a formulação, controle, monitoramento e avaliação da Política Pública de Assistência Social.
Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração dos PCCs que irão integrar a Mesa de negociação nas distintas esferas de governo.
Implementar a capacitação, com base nos fundamentos da educação permanente para os trabalhadores de todos os níveis de escolaridade
Definir, em parceria com as IES, órgãos de formação profissional e entidades estudantis, a Política de Estágio Curricular obrigatório no SUAS e sua supervisão.

Fonte: Brasil (2006). Sistematizado pela autora (2018).

As atribuições destinadas aos gestores da Assistência Social estão divididas nas diferentes esferas de governo, e o que se observa é que muitas se repetem, conforme se constata no quadro acima. Isso se deve ao fato de que essas atribuições, enquanto dimensões, devem ser cumpridas nas três esferas de governo. No item das atribuições, delimitam-se as obrigações dos gestores municipais, estaduais, do Distrito Federal e União,

que possuem em comum a tarefa de: organizar o sistema de gestão do trabalho no âmbito do SUAS, criar diretrizes para acompanhamento do processo de implantação da NOB-RH/SUAS, compor, nas diferentes esferas, a estrutura administrativa para a gestão do trabalho, elaborar diagnóstico da situação da gestão do trabalho existente com a finalidade de identificar as demandas e necessidades locais (BRASIL, 2006).

Além disso, os gestores têm a responsabilidade de organizar um sistema de informações da gestão do trabalho no SUAS, estabelecer e planejar um plano de ingresso de profissionais necessários para a execução de programas projetos e serviços nessa política. Esta última tarefa está diretamente ligada à implantação do sistema de vigilância, com o objetivo de monitorar as condições e relações de trabalho para o aprimoramento das condições concretas do SUAS.

Salienta-se que, nas esferas estadual e federal, os gestores têm ainda a responsabilidade de: estabelecer critérios de repasse de recursos fundo-a-fundo, como forma de incentivo aos Estados, Distrito Federal e municípios que cumprirem a NOB-RH/SUAS em seus diversos aspectos; pactuar junto a Comissão Intergestores Tripartite - CIT, requisitos, responsabilidades e incentivos referentes ao cumprimento da NOB-RH/SUAS por parte dos gestores; ofertar assessoria aos municípios para a organização da gestão do trabalho. No que tange à esfera federal destaca-se mais a responsabilidade de

Organizar e disponibilizar aos municípios, Estados e Distrito Federal um sistema informatizado sobre os trabalhadores do SUAS, configurando o Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS, de modo a viabilizar o diagnóstico da situação do trabalho e sua gestão existente na assistência social, com atualização periódica, como um módulo do sistema de informação cadastral – CADSUAS, aplicativo da REDESUAS (BRASIL, 2006, p. 60).

A NOB-RH/SUAS também estabelece diretrizes para os processos a serem desenvolvidos pelos municípios a partir de seu nível de gestão e define o repasse de recursos financeiros para a implantação da gestão do trabalho no SUAS. A NOB-RH/SUAS prevê a organização de um banco de dados, com cadastro dos trabalhadores do SUAS, composto por informações da União, Estados, Distrito Federal e municípios, e também de dados dos trabalhadores, nível de escolaridade, benefícios e gestão da política de Assistência Social (BRASIL, 2006).

A participação da população no SUAS tem sido construída e viabilizada por diferentes instâncias, como criação de comissões locais, conselhos, fóruns entre outros mecanismos legítimos da participação de usuários, entidades, trabalhadores nas discussões sobre o SUAS. Não poderia ser diferente para a gestão do trabalho, assim a NOB-RH/SUAS apresenta o controle social como uma das vias de fiscalização da gestão do trabalho no SUAS. E a orientação da norma é que sejam constituídas, em todas as esferas de governo, comissões paritárias no âmbito dos Conselhos de Assistência Social para tratar das questões relacionadas ao trabalho e aos trabalhadores.

Essa via, do controle social, é também um importante espaço de inserção dos trabalhadores na defesa das suas condições de trabalho e da implementação do SUAS. Considera-se essencial a representação das entidades de classe profissional, trabalhadores do SUAS de diferentes áreas de formação e níveis de escolaridade, entidades e usuários, no sentido de garantir a representação dos atores envolvidos no exercício do controle social – característica do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 2006).

O controle social tem papel fundamental nos processos de orientação, fiscalização, acolhimento de denúncias e encaminhamento das situações de violação dos direitos da população usuária, tendo sempre como objetivo a qualificação dos serviços e a garantia do acesso aos direitos. No que se refere à gestão do trabalho, o olhar do controle social deve estar voltado para o acompanhamento de situações de inadequação dos serviços, pela ausência ou insuficiência de trabalhadores com capacidade técnica, conforme determinado pela NOB-RH/SUAS para cada serviço.

Os Conselhos de Assistência Social, segundo a NOB-RH/SUAS, tem como prerrogativa criar espaços de debate e formulação de propostas, seminários, encontros e espaços nas conferências para o debate sobre a gestão do trabalho. No quadro - Síntese dos eixos e temas da gestão do trabalho nas Conferências de Assistência Social — detalhado anteriormente, observa-se o amplo debate que se consolidou via conferências de Assistência Social, e que tiveram como resultado a aprovação da própria NOB-RH/SUAS, entre outros documentos que, posteriormente, foram sendo elaborados e aprovados a fim de implementar a gestão do trabalho com a contribuição de trabalhadores, usuários, entidades e gestores no exercício do controle social via Conselhos de Assistência Social.

É importante mencionar que os investimentos nos processos formativos e de capacitação que têm como premissa qualificar os serviços prestados, devem ser ofertados

aos trabalhadores, gestores e conselheiros, com o objetivo de aprimoramento da capacidade institucional dos conselheiros, garantindo condições técnicas e éticas para a ampliação do controle social numa perspectiva democrática e participativa.

Com a aprovação da NOB-RH/SUAS foi preciso encontrar um caminho metodológico para pôr em prática as alterações construídas. Com a tarefa de sistematizar o processo elaborou-se um conjunto de 6 (seis) regras, denominadas na norma de “Regras de Transição” (BRASIL, 2006, p.36).

As regras apresentam ações de ordem operacional-administrativa para organização da gestão e para dar início ao processo de transição ao novo modelo de gestão do trabalho proposto pela NOB-RH/SUAS. Verifica-se a inclusão da criação de uma comissão técnica para elaborar a legislação que permita o cofinanciamento da gestão do trabalho; fazer parcerias (Governo Federal e instituições de ensino) para elaboração do Plano Nacional de capacitação; elaboração de proposta para instituição de PCCS a partir de diretrizes nacionais, com a proposição de prazos para instituir os Planos, critérios de remuneração, promoção e evolução salarial.

Para além de diretrizes e determinações, a NOB-RH/SUAS também apresenta um conjunto de conceitos básicos, presentes no documento. A organização dos conceitos utilizados dá ao leitor a capacidade de interpretar o documento à luz do olhar de quem o elaborou. Os termos apresentados são: avaliação de desempenho, educação permanente, controle social, descentralização dos serviços de Assistência Social, desenvolvimento do trabalho para o SUAS, empregadores do SUAS, entidades e organizações de Assistência Social, família referenciada, FNAS, Gestão do trabalho no SUAS, LOAS, municípios em nível de gestão inicial, municípios em nível de gestão básica, municípios em nível de gestão plena, NOB, NOB-RH/SUAS, organizações de trabalhadores da Assistência Social, PNAS, trabalhadores, SUAS; trabalhadores da assistência social, vínculo de trabalho do servidor público. Esses elementos todos dão uma dimensão do campo de atuação do Estado, regulador e interventor (BRASIL, 2006).

O documento também apresenta a lista de referências consultadas e a listagem de pessoas e instituições que contribuíram para a versão preliminar da NOB-RH/SUAS. As referências utilizadas como base para a elaboração e redação da NOB-RH/SUAS estão pautadas basicamente em legislações federais. As referências apresentam um conjunto de leis, políticas, resoluções, decretos presidenciais, relatórios públicos de pesquisas nacionais.

Contribuíram para elaboração da versão preliminar aprovada pelo CNAS, um conjunto de Conselhos de Assistência Social de diversos Estados Brasileiros, Associações de Município, Comissão integradora bipartite/RS, Fóruns de deliberações da assistência social de vários Estados, Secretarias de Estado e de Municípios, e Conselhos regionais e nacionais de Serviço Social, Psicologia. Destaca-se ainda a participação do CNAS, CONGEMAS, FONSEAS, MDS, Ipea, MEC, MS (BRASIL, 2006).

O estudo realizado em relação ao conteúdo da NOB-RH/SUAS evidencia os aspectos da organização do trabalho no SUAS, dando subsídios para avançar, na pesquisa, observando, além do documento, outras ações que vêm sendo organizadas a partir da Assistência Social sobre o lugar e as condições do trabalho e dos seus trabalhadores.

3 TRABALHADORES DO SUAS E O MUNDO DO TRABALHO

O debate em torno do trabalho e da política pública de Assistência Social pode ser conduzido sob distintas perspectivas. Neste estudo, o enfoque está no processo organizativo dos trabalhadores do SUAS, constituído frente as relações e condições laborais, entendendo que a dinâmica de fortalecimento da gestão do trabalho no SUAS acontece pela organização de seus trabalhadores nas diferentes instâncias — nas mesas de negociação, nos conselhos e nos fóruns. Contudo, entende-se que estudar o tema da gestão do trabalho e a organização dos trabalhadores do SUAS convoca a problematizar o mundo do trabalho, observando-se as condições e relações laborais hoje e as implicações para a classe trabalhadora.

Para fins de esclarecimento, destaca-se que a nomenclatura “trabalhadores do SUAS”, utilizada pelo conjunto de documentos que abordam a temática do trabalho na Assistência Social, foi definida tendo como pressuposto a dimensão política que envolve o protagonismo desse grupo. Apresentar nos documentos formais, NOB-SUAS/SUAS, NOB-RH/SUAS, a descrição de trabalhadores do SUAS suprimindo a identificação de técnicos ou servidores públicos faz parte do processo de reposicionamento do projeto político na Assistência Social.

O termo “trabalhadores” contempla a todos os envolvidos no SUAS na prestação dos serviços socioassistenciais, sejam trabalhadores da esfera pública ou privada. Esse reposicionamento é incorporado na agenda da Assistência Social, reconhecendo a diversidade e a heterogeneidade dos trabalhadores envolvidos nessa política, destacando ainda que são esses os principais responsáveis pelo “enfrentamento da questão social na cena contemporânea e da ampliação das conquistas sociais nessa esfera”, no atendimento aos também trabalhadores, desempregados, informais e em outras condições adversas de trabalho (SILVEIRA, 2011, p. 27).

O movimento que culminou com a aprovação da NOB-RH/SUAS tem como pressuposto a valorização dos trabalhadores do SUAS, reconhecendo-os como fundamentais para a consolidação do SUAS e para a oferta de serviços qualificados. Logo, pensar em qualidade de serviços ofertados pressupõe observar a qualidade das condições em que se inserem os trabalhadores dessa política. A NOB-RH/SUAS foi o ponto de partida deste estudo, que tem se desdobrado na compreensão do movimento que aprovou a normativa e o fortalecimento necessário desse processo para a implementação da norma. É preciso

observar, no entanto, que esse movimento ocorre em um cenário histórico de precarização das condições de trabalho no âmbito da política pública de Assistência Social.

De acordo com Silveira (2011, p. 27),

[...] a temática da gestão do trabalho requer o debate sobre a natureza do trabalho na esfera pública e sua relação com os processos de reprodução social, num contexto de reestruturação produtiva, até para não superdimensionar os processos políticos em termos das relações de trabalho na esfera restrita da Assistência Social.

Discutir a dimensão do trabalho na esfera pública brasileira é central para a compreensão do lugar que os trabalhadores do SUAS ocupam, conduz a problematizar como ocorre a valorização dos trabalhadores em um momento em que se vivenciam diferentes ações no campo da regulamentação do trabalho, as quais contribuem para a flexibilização das condições e relações laborais.

O processo de precarização vem atingindo todos os trabalhadores brasileiros, inclusive os segmentos que haviam adquirido certa estabilidade, como é possível observar pelas propostas em trâmite no Senado Federal brasileiro sobre o tema da administração e emprego público. Entre as ações identificadas em consulta aos projetos em tramitação, que tratam de alterações para os trabalhadores da esfera pública, destaca-se o projeto de lei PLS 116/2017 que tramita no Senado Federal sobre a perda de cargo por insuficiência de desempenho do servidor público estável; determina o fim da estabilidade nos primeiros cinco anos e propõe estabelecer uma mesma avaliação periódica para as três esferas de governo — aos servidores federais, estaduais e municipais —, projeto aprovado em outubro de 2017, na instância da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), aguardando despacho para novas instâncias.

Outro projeto de lei em tramitação no Senado Federal é o PLS 327/2014, que diz respeito à regulamentação do “direito de greve dos servidores”, e tem como proposição “disciplinar o direito de greve dos servidores públicos”. Essa proposta cria um regramento que, entre outros aspectos, define os requisitos necessários para a deflagração de uma greve por servidores públicos, e também regula a apreciação judicial da greve (BRASIL, PLS, 2014, s/p). Tal proposta fere o direito constitucional à greve ao estabelecer a apreciação judicial, sendo que essa é uma decisão de competência dos trabalhadores e suas

representações sindicais, cabendo a estes o direito de decidir sobre a oportunidade e/ou necessidade de exercê-lo.

Sob um discurso de modernização, adotando a lógica da maximização da eficiência, redução de custos, e construção de mercados competitivos, o Brasil, seguindo uma tendência mundial, aprovou, no ano de 2017, a lei que regulamentou a terceirização²⁵ e a reforma trabalhista²⁶. As alterações regulamentadas dividiram as opiniões da sociedade, não houve consenso nem mesmo entre os trabalhadores, isso é de certa forma resultado do processo histórico da divisão das pautas dos trabalhadores que vêm sofrendo com as alterações no campo laboral. O processo de flexibilização do trabalho tem criado divisões entre os trabalhadores (formais ou informais, contratados direto ou terceirizados, etc.), fragmentação das pautas trabalhistas, colocando trabalhadores em condição de rivalização, de disputa. A precarização nas relações e condições de trabalho tem como característica o processo de instabilidade, insegurança, fragmentação dos coletivos de trabalhadores, acarretando concorrência entre eles (DRUCK, 2013).

Iasi (2017, p. 122) chama a atenção para a sociabilidade contemporânea que, segundo o autor, “precisa apresentar-se como algo que se estrutura além das determinações de classe e, o mais importante, centrada na afirmação de que as identidades coletivas e formas de pertencimento apresentam-se pulverizadas” sob formas novas e diversas de identidade, cenário em que o pertencimento de classe não é mais central, mas, como o próprio autor declara, é uma “forma particular e secundária”. No cenário brasileiro recente, a regulamentação do trabalho tem contribuído para os processos que segmentam os trabalhadores em diversas e particulares formas de trabalho, profundamente alteradas pela nova configuração da acumulação capitalista pós-fordista (IASI, 2017).

Sobre o campo da (des)regulamentação do trabalho no País vale destacar um conjunto de propostas de ementas constitucionais e projetos de leis tramitando no Senado. Constata-se que algumas que tramitavam enquanto projetos com objetivos individuais²⁷

²⁵ Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017.

²⁶ Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.

²⁷ Distintos projetos de ementas constitucionais e projetos de lei que tramitavam em propostas individuais podem ser identificados na aprovação da reforma trabalhista: Instituição do Acordo extrajudicial de trabalho permitindo a negociação direta entre empregado e empregador (PL 427/2015 – Câmara); Impedimento do empregado demitido de reclamar na Justiça do Trabalho (PL 948/2011 – Câmara e PL 7549/2014 – Câmara); Suspensão de contrato de trabalho (PL 1875/2015 – Câmara); Prevalência do negociado sobre o legislado nas relações trabalhistas (PL 4193/2012 – Câmara); Prevalência das Convenções Coletivas do trabalho sobre as Instruções Normativas do Ministério do Trabalho (PL 7341/2014 - Câmara); Livre estimulação das

foram incorporadas num projeto maior – o projeto da reforma trabalhista aprovada em 2017, que contemplou tais propostas junto a outras questões das relações trabalhistas. Problematicar as questões das aprovações da reforma trabalhista e da regulamentação da terceirização implica pensar que estas alterações afetam a todos os trabalhadores, sejam eles da esfera pública ou privada.

Em se tratando do trabalho no SUAS, é preciso reconhecer o contingente de trabalhadores que não estão amparados pelas normativas do emprego público, pois a política de Assistência Social tem sido executada por uma ampla rede socioassistencial pública e privada²⁸, e isso inclui, necessariamente, o debate sobre as condições de trabalho, observando-se as particularidades do contexto da implementação do SUAS e as condições de seus trabalhadores, na relação com a totalidade, no processo de produção e reprodução das relações sociais.

Ainda no que se refere a proposições de leis e ementas constitucionais em tramitação no Senado Federal, identifica-se um conjunto de projetos em andamento²⁹ que revelam a direção que diferentes grupos políticos partidários têm dado às relações trabalhistas. Um número significativo de projetos tem como objetivo “aliviar” o custo do trabalho e as responsabilidades de empregadores. De modo geral, o que se observa, pelo conteúdo das proposições, é um processo ampliado e diversificado de flexibilização das condições de

relações trabalhistas entre trabalhador e empregador sem a participação do sindicato (PL 8294/2014 – Câmara); Regulamentação do trabalho intermitente por dia ou hora (PL 3785/2012 – Câmara); Estabelecimento do trabalho de curta duração (PL 3342/2015 – Câmara). Informações disponíveis pela consulta ao portal do Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

²⁸ A rede socioassistencial se constitui pelo conjunto integrado de oferta de serviços, programas, projetos, benefícios de Assistência Social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS. Esse conjunto é integrado por unidades públicas de prestação de serviços, entidades e organizações de Assistência Social sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários do SUAS. (BRASIL, 2012).

²⁹ No processo de levantamento das propostas identificou-se um contingente expressivo de projetos de leis e de projetos de ementas constitucionais. Embora algumas já tenham sido encerradas, ou retiradas pelos autores, figuram um quantitativo importante de propostas em análise e tramitação. Os projetos de leis são: PL 6906/2013, Câmara - Criação de consórcio de empregadores urbanos para contratação de trabalhadores; PLS 432/2013, Senado - Regulamentação da emenda constitucional 81/2014. Sobre o trabalho escravo, com supressão da jornada exaustiva e trabalho degradante das penalidades previstas no Código Penal; PL 726/2015, Câmara - Estabelecimento da jornada flexível de trabalho; PL 450/2015, Câmara - Estabelecimento do simples trabalhista; PLS 550/ 2015, Senado - Extinção da multa de 10% por demissão sem justa causa; PL 3146/2015, Câmara – Reforma da execução trabalhista; PDC 1615/214, Câmara - Susta as Instruções Normativas 114/2014 e 18/2014, do Ministério do Trabalho, que disciplinam a fiscalização do trabalho temporário. E projetos de ementa constitucional: PEC 18/2011 - Redução da idade para início da atividade laboral de 16 para 14 anos; PEC 12/2015 - Transferência da competência para julgar acidente de trabalho nas autarquias e empresas públicas para a Justiça Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

trabalho, sob a ótica central de redução do gasto com encargos e salários, redução de direitos, produzindo condições de trabalho inseguras.

Algumas das propostas, como é o caso do projeto de lei que propõe o “Simples Trabalhista”, contribuem para o processo de fragmentação da classe trabalhadora, criando categorias ou subcategorias de trabalhadores com redução dos direitos, sob a justificativa de contribuir para a ampliação da formalização. A falácia da modernização, na perspectiva que vem sendo construída, tem como possível consequência a barbárie do subemprego, postos de trabalho regulamentadamente desprotegidos e fragilização dos processos coletivos de organização. Ações estas que afetam os direitos individuais e coletivos, inclusive o direito ao próprio trabalho.

A regulamentação trabalhista na perspectiva modernizadora tem contribuído para a precarização do trabalho, isso se revela nas mudanças implementadas pelas novas formas de organização e gestão do trabalho, nas alterações realizadas nas legislações trabalhista e social, no papel do Estado e na conduta por ele assumida em relação às demandas de trabalhadores e empregadores, atingindo a todos os trabalhadores sem distinção. A dinâmica dos processos de

[...] flexibilização/precarização/desregulamentação atinge também as relações e o trabalho dos profissionais de nível superior que atuam em instituições públicas e privadas no campo das políticas sociais, **gerando rebaixamento salarial, intensificação do trabalho, precarização dos vínculos e condições de trabalho, perda e/ou ausência de direitos sociais e trabalhistas, pressões pelo aumento de produtividade, insegurança do emprego, ausência de perspectivas de progressão na carreira, ampliação da competição entre trabalhadores, adoecimento**, entre tantas outras manifestações decorrentes do aumento da exploração da força de trabalho assalariada (RAICHELIS, 2011, p. 45, grifo nosso).

No âmbito estatal, os empregos estão gravemente prejudicados pela falta de investimentos e valorização dos trabalhadores. Isso tem se expressado na condução de reformulações dos planos de carreira — desfavoráveis aos trabalhadores —, nas reformas da previdência social, em salários defasados, falta de políticas de qualificação, ausência de incentivos morais e materiais junto a uma prática recorrente de terceirização, que, entre outros aspectos, contribui para a fragilização da função e da identidade desses trabalhadores (DRUCK, 2017).

Esse cenário tende a se agravar, considerando-se que o Novo Regime Fiscal, aprovado em 2017, determina o limite de gastos federais por 20 anos³⁰. A medida de austeridade aprovada implica no congelamento dos investimentos em áreas essenciais — saúde, educação, assistência social, previdência social —, sem mencionar as demais. Ainda, considerando-se que o funcionalismo público é a maior “despesa” do Estado, não há dúvidas de que haverá cortes, seja pela via de novas reformas, como a proposta de reforma da previdência, ou congelamento de salários, suspensão de progressões nas carreiras e de concursos públicos, afetando diretamente os trabalhadores e o conjunto da sociedade brasileira (DRUCK, 2017).

A proposta de ementa constitucional – PEC 241 —, aprovada em 2016, regulamentada na Ementa Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal, e entre outras providências fixou o limite de gastos primários federais e determinou, no Art. 109, em caso de descumprimento de limite individualizado as seguintes vedações:

- I - Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;
- II - Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III - Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - Admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- V - Realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
- VI - Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares (BRASIL, 2016b, s/p).

Essas medidas tendem a contribuir para um processo de desvalorização da carreira pública, alteração nas condições de trabalho pela não reposição de trabalhadores via

³⁰Tais medidas tem como base, além da posição política do governo de Michel Temer, o relatório do Banco Mundial. O relatório encomendado pelo governo temer, foi entregue em 2017 intitulado de “*Um ajusta justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*”, conclui essencialmente que o País gasta mais que arrecada e, portanto, aponta medidas para a redução do gasto público. Entre os itens do relatório destacase os itens que tem direcionado as ações recentes no cenário das reformas conduzidas e as reformas em análise pelo governo Temer: 1) alteração da política fiscal; 2) reforma no serviço público; 3) reforma da previdência; 4) política de apoio ao setor privado; e, 5) melhorias aos programas de incentivo ao trabalho e Assistência Social (revisão do Benefício de Prestação Continuada). De forma sucinta, observa—se a orientação geral para redução do gasto social, o que impacta diretamente nas condições da proteção social brasileira (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017).

concurso público, proliferação da terceirização na rede pública sob a perspectiva da redução dos custos do Estado e, em consequência, a prestação de serviços à população será severamente prejudicada, refletindo-se na qualidade de vida dos cidadãos.

As medidas apresentadas aqui constituem as alterações recentes do cenário brasileiro, 2016 e 2017, no entanto, é importante recuperar na memória a construção da gestão do trabalho na esfera pública, no Brasil, em que temas como reforma do Estado, redução de gastos, redução do Estado já estiveram na ordem do dia, o que demonstra um processo contínuo.

3.1 TRABALHO NA ESFERA PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO

Problematizar o trabalho na esfera pública requer resgatar alguns elementos que demonstrem como o processo de gestão do trabalho se organiza com base nos aspectos históricos e concretos das alterações realizadas no âmbito do Estado brasileiro, para isso toma-se como referência o debate pautado na reforma do Estado. Nos anos de 1990 houve um movimento de retração do Estado em função das opções políticas adotadas de privatização de serviços públicos, regressão no campo das políticas sociais, e redução do custo do Estado, o que atingiu o funcionalismo público nas distintas esferas de governo e enfraqueceu as lutas ligadas ao trabalho e aos direitos desse campo (RAICHELIS, 2011).

Ao discutir o emprego público e a gerência do Estado brasileiro sob as condições desses trabalhadores, a Reforma do Estado, nos anos de 1990, é um ponto de destaque, ao se considerar que as medidas adotadas conduziram para a redução do Estado. Esse período foi marcado por importantes transformações de caráter estrutural, “[...] foi sendo ditada uma nova cultura e ações políticas de inspiração neoliberal no mundo do trabalho” (FREIRE, 1999, p. 46). Estas mudanças buscaram flexibilizar ao máximo as estratégias de produção na incorporação de novas tecnologias, políticas, processos de trabalho, como também novas condições de trabalho, flexibilização de direitos e mudanças no compromisso do Estado com a população.

Sobre o espaço de trabalho público, destaca-se que as primeiras carreiras burocráticas e a tentativa de adoção de concurso como forma de acesso ao serviço público datam dos anos de 1930, período em que o Brasil vivenciava o processo de industrialização, e também

emergia a necessidade de constituir uma nova forma de gestão do Estado³¹ no intuito de assumir um papel interventivo no setor produtivo de bens e serviços (MARE, 1995, p. 19).

Esse modelo de gestão, consequência da emergência do capitalismo moderno no Brasil, alterou a organização do trabalho nos diferentes setores - privado e público - sob forte influência da teoria da administração de Taylor³². Tal modelo de organização influenciou e influencia a gestão da força de trabalho no serviço público brasileiro. Com o objetivo de modernizar a administração do serviço público, e principalmente dos recursos humanos, baseado nas orientações da administração científica de Taylor, o governo de Getúlio Vargas criou o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público — no ano de 1936. O DASP representou

[...] a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado (MARE, 1995, p.20).

A reorganização do processo de gestão da força de trabalho no âmbito estatal, através do DASP, não foi eficiente a ponto de superar o modelo de gestão baseado no patrimonialismo, herança da colonização ibérica do Brasil, e o DASP foi encerrado no ano de 1986. A transformação do modelo de gestão do patrimonialismo para um estado burocrático ocorreu sob fortes pressões e tensões, isso porque o patrimonialismo mantinha ainda sua força própria no quadro político brasileiro. Em consequência disso, a corrupção e o nepotismo mantiveram-se, pois são características inerentes a esse tipo de administração.

³¹Sobre a gestão pública Estatal brasileira identificam-se três modelos distintos: o patrimonialismo, a burocracia e a administração pública gerencial. Embora sejam modelos distintos, destaca-se que é possível identificar elementos de um e de outro em diferentes tempos, pois as mudanças ocorridas não significaram a superação de cada modelo por completo. **Administração pública patrimonialista** - modelo em que o aparelho do Estado funciona como uma extensão do soberano, o que é público não se diferencia do que é privado, o usufruto do que é público como se fosse privado é marcado pelo forte nepotismo e pela corrupção. Os trabalhadores do Estado possuem status de nobreza. **Administração pública burocrática** - Surge concomitante como estado liberal. Este modelo defende princípios como a profissionalização, a carreira pública, impessoalidade, formalismo, em síntese, o poder racional-legal. O trabalhador é um burocrata, com foco na rigidez dos processos de trabalho. **Administração pública gerencial** - O modelo é regido pelos princípios da eficiência e eficácia. Como forma de gestão prima por baixar os custos do Estado. Incorpora a participação do setor privado e da sociedade civil na prestação dos serviços. Inspira-se na administração de empresas (MARE, 1995).

³² Essa teoria representa a racionalização através da simplificação, padronização e aquisição de materiais e da aplicação de métodos e procedimentos. O que se pretende com esse modelo é o máximo de produção e rendimento com o mínimo de tempo e de esforço, além de elevar a produtividade esse modelo de produção contribuiu para intensificar a divisão técnica do trabalho.

Com o novo modelo burocrático o país tentou superar, sem sucesso, o modelo patrimonialista (MARE, 1995).

A incorporação dos princípios da administração gerencial, na segunda metade do século XX, manteve elementos da burocracia e reformulou pontos para que a administração fosse modernizada com o objetivo de tornar a administração eficiente. Sua implantação foi justificada pela necessidade de redução de custos e aumento da qualidade dos serviços. Há, nesse aspecto, um discurso contraditório, pois, para se garantir um serviço de excelência, entendia-se que havia a necessidade de ampliação de recursos e investimentos. A reforma proposta de alteração do modelo de gestão passou pela incorporação da cultura gerencial das organizações, modelo usado pelo mercado, que atendia interesses diferentes do Estado (SILVA, 2001).

Observa-se que nos distintos modelos, a gestão da força de trabalho ganha contornos diferentes, no entanto, após tantas reformulações na proposta gerencial, características dos três modelos se fundem. O procedimento de mudança gerencial em curso é interrompido pelos processos da transição democrática, e movimento constituinte em meados de 1985, que culminam na elaboração e aprovação da Constituição Federal em 1988. A Constituição, entre outros aspectos relevantes, determina, em seu texto, a “perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, e instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico Único para os servidores civis da União, dos Estados e dos Municípios”. Retoma, então, a burocracia como modelo de gestão do Estado (MARE, 1995, p. 21).

Em relação à gestão do Estado destaca-se que no governo de Fernando Collor de Melo, de 1990 a 1992, iniciou-se um processo acelerado de abertura comercial, sob o caráter de aumento da competitividade no mercado externo, pressionando as indústrias nacionais para a modernização. O que ocorreu depois disso foi a introdução de tecnologias poupadoras de mão de obra. A população brasileira respondeu rapidamente aos desmantelos da política da era Collor, retirando-o do poder sob pressão da sociedade, num movimento popular, e com abandono das forças conservadoras que inicialmente tinham se alinhado ao projeto de seu governo (COUTO, 2004).

No período do governo Collor o país apresentava um quadro resultante da orientação neoliberal, marca dessa gestão que Couto (2004, p.146) resume em quatro pontos centrais:

[...] a) alavancagem do processo de privatização das empresas nacionais; b) abertura econômica para capitais estrangeiros; c) retomada do processo inflacionário; d) minimização dos gastos públicos governamentais na área social, entre outras características, o que aponta seu perfeito alinhamento com as indicações feitas pelos organismos internacionais.

No ano de 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso encaminhou a PEC nº173. Esse projeto de ementa constitucional versava sobre a Reforma do Estado³³ brasileiro, que foi realizada sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE)³⁴, através da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado. Sob a égide do Estado capitalista, a ofensiva do governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreu, seguindo o receituário neoliberal³⁵, sob a justificativa de que a Constituição significou um retrocesso burocrático, que causou o engessamento do aparelho estatal e que seria necessário reduzir os custos do Brasil (SILVA, 2001).

[...] o governo de Fernando Henrique Cardoso inaugura uma nova ofensiva contra os direitos sociais instituídos com a Constituição Federal de 1988. [...] o novo Presidente inicia o seu governo organizando uma ampla reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado pretendendo reduzir o “custo Brasil”, solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições de inserção do país na economia globalizada (Cardoso, 1998). Com esse objetivo, enquanto empreende uma luta ideológica que apresenta os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômico, promove a desregulação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, dentre outras medidas (SILVA, 2001, p. 83).

³³ Para os gestores que planejaram e implementaram a Reforma do Estado, ela consistiu entre outros aspectos, na “recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e, reforma administrativa pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (BRESSER PEREIRA, 1998, p 17).

³⁴ A Reforma da gestão pública, ou, reforma gerencial do Estado, teve início no ano de 1995 com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado e envio para o Congresso Nacional da ementa da administração pública. Nos primeiros quatro anos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o ministro, e a reforma foi executada em nível federal no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), criado pela Lei Federal nº 9.649/1998, e extinto pela medida provisória nº 1.795 de 01.01.1999, por sugestão do próprio ministro. A extinção do MARE passou a gestão para o Ministério do Orçamento e Gestão através do Decreto do Executivo nº 2.923/1999 de 01.01.1999. Neste mesmo período Estados e Municípios passavam também a realizar suas próprias reformas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

³⁵ Fernandes (1998, p.23) define neoliberalismo, como o “arcabouço de políticas orientadas para a desestatização de empresas públicas, a desregulação de atividades econômicas e desuniversalização de direitos”.

Na implementação da reforma do Estado, deu-se sequência ao processo iniciado pelo governo Collor de privatizações e desestatização de importantes empresas nacionais, do setor de telecomunicações e grandes mineradoras. Ainda, sob a gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso observam-se retrocessos no que tange à questão dos direitos sociais, principalmente aos direitos do trabalho assegurados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A reforma do Estado sob o receituário neoliberal assumiu um discurso de que a Constituição Federal de 1988 era paternalista e ampliava o déficit público, promoveu-se com a reforma um novo Estado constituído por velhos problemas: desemprego, flexibilização dos direitos trabalhistas, precarização dos vínculos e baixos salários (FREIRE, 2006).

As reformas repercutiram diretamente no cenário do trabalhador brasileiro, sob o aspecto dos seus direitos. Nesse contexto, os fatores negativos vivenciados nos espaços de trabalho e as mutações das relações profissionais nas instituições privadas “empurram” os profissionais mais qualificados a buscarem um local de trabalho com condições favoráveis ao seu desenvolvimento e que correspondam financeiramente. O trabalhador do Estado, prestador de serviços à população, não fica de fora desse desmonte, pelo contrário, o posto de trabalho na esfera pública foi tão afetado quanto o espaço dos trabalhadores no privado. A questão dos trabalhadores no setor público tem sido tema de debate quando o assunto é administração pública no Brasil.

Não é difícil constatar que, por conta dos efeitos da globalização neoliberal e da insistência no tema da **reforma da administração, os servidores públicos brasileiros ingressaram numa etapa avançada do processo de crise e desvalorização que os está corroendo há um bom tempo.** [...] a sociedade do mau desempenho estatal, já não sabe mais o que esperar dos servidores públicos. Prefere culpá-los pelos desacertos. Os governos, parte do problema, já não sabem o que fazer com eles. Preferem obrigá-los a aceitar propostas reformadoras que não contaram com a sua participação e que, no limite, voltam-se contra eles. [...] Os servidores, em consequência, ou se deixam arrastar pela apatia, ou se põem a esperar o fim da carreira, ou simplesmente se revoltam. Deste ou daquele modo, tendem a renegar sua lealdade ao Estado e a desconfiar de toda e qualquer reforma (NOGUEIRA, 1999, p. 76, grifo nosso).

Junto à deslegitimação do Estado pela opinião pública, pelo senso comum, se processa um sentimento de impotência e de desvalorização dos trabalhadores do setor público. A culpabilização dos trabalhadores pela ineficiência do Estado os coloca na condição de responsáveis pelos direitos negligenciados, ou reduzidos pelo processo da

reforma. No entanto, esses trabalhadores estão, no conjunto geral, subordinados à ordem do capital, e sofrem pelas vias da gestão interventiva do Estado (o qual seu trabalho representa) os mesmos rebatimentos, fragilização das relações entre trabalhadores, processo de terceirização, carreiras e salários defasados³⁶. A imagem dos trabalhadores públicos foi sendo deteriorada, “comida por sentimento de injustiça, ceticismo e desesperança” (NOGUEIRA, 1999, p. 76).

A oferta de bens e serviços pelo mercado ou pelo Estado obedece, ou deveria obedecer, aos objetivos distintos. De um lado, o setor privado tem, na sua gênese, o objetivo de gerar lucro, e o trabalhador desse espaço está fadado a trabalhar na perspectiva da produção para tal. De outro lado, para o Estado, nas entidades da esfera pública, o objetivo ou função é a prestação de serviços públicos enquanto forma de legitimar a ampliação do Estado sobre a vida econômica e social. Nesse espaço, o trabalhador está representando o Estado e atendendo as demandas oriundas da população. Em qualquer dos espaços — público ou privado — os trabalhadores são ferramentas, meio, para se chegar ao produto final de cada trabalho.

Cabe destacar que público e privado se confundem na prestação de serviços. O setor privado vem, cada vez mais, prestando serviços de carácter público, em instituições de saúde, assistência e previdência que estão na área privada, mas tem na prestação de serviços o carácter das políticas públicas.

O Estado contém um processo de trabalho, geralmente voltado aos serviços, muito diverso e heterogêneo. A organização e a dinâmica desses processos estão influenciadas tanto pela mudança tecnológica como pelas novas formas de gestão. A tecnologia de produção sempre foi típica da empresa industrial, e separava claramente este sistema produtivo dos serviços privados e públicos (NOGUEIRA, 2005a, p. 7).

Ao se legitimar a complementaridade dos serviços pelo mercado, como o caso das previdências privadas, dos planos de saúde, se abre precedentes para o mercado assumir serviços que deveriam ser, a priori, prestados pelo Estado. Cabe mencionar ainda a abertura para o terceiro setor na prestação de ações das políticas públicas, o que amplia o repasse de

³⁶ Diante dos desmontes em torno do mundo do trabalho se processou o sentimento de que a esfera pública pudesse oferecer melhores postos de trabalho, através de uma carreira estável, valorização dos trabalhadores com boas condições salariais e de aposentadoria, sentimento que se frustra ao se observar os reflexos das medidas reformistas implementadas.

recursos para o mercado, contribuindo para o estreitamento entre os setores público e privado. Essas são algumas características do modelo de gestão liberal do Estado capitalista. Tais situações implicam uma mudança sobre a percepção do que é direito e o que é mercadoria, deslocando a condição da população de cidadãos de direito para sujeitos consumidores, considerando-se que direitos como saúde, educação e previdência são ofertados sob a lógica do mercado.

O processo da reforma do Estado, nos anos de 1990, ocorreu sob o argumento de alteração de um modelo de administração pública considerada burocrática, rígida e inoperante para um modelo de administração gerencial, flexível, sob o ponto de vista dos gestores que conduziram a reforma, e mais eficiente. Esse argumento justificou as mudanças no aparelho do Estado consideradas necessárias para o resgate de agilidade da gestão, da eficiência e da qualidade do gasto público, o que conduziu a uma ampla reestruturação organizacional, conjugada à renovação de métodos de gestão, operacionalizando, ao longo do processo, a privatização e a terceirização de importantes serviços públicos, tendo, entre outros aspectos, implicações no campo do emprego público.

Resgatando-se o debate sobre o emprego no setor público, este já foi espaço de status, e se processava em relação a esse campo uma expectativa de espaços qualificados com boas estruturas, condições e carreiras interessantes. Porém, com a aplicação do receituário neoliberal, cada vez mais as reformas têm destituído as garantias e direitos do trabalhador do Estado. Esses trabalhadores – da União, dos estados e municípios - têm, no exercício de suas funções, sofrido, historicamente, com atrasos salariais, defasagem nos planos de carreira, cargos e salários, vivenciado a subcontratação pela terceirização, flexibilização das relações e direitos do trabalho, gerando a fragilização dos vínculos trabalhistas e fragmentação da classe trabalhadora.

Uma visão que frequentemente se difunde, pelo senso comum, na sociedade, é a de que o trabalhador da esfera pública é tecnicamente despreparado, o que reduz o nível de profissionalismo desses trabalhadores, e que eles estão sob um “amplo leque de regalias e privilégios funcionais”, e, principalmente, que o Estado absorve uma quantidade excessiva de trabalhadores. Com essa visão sobre o lugar do trabalhador, é possível entender porque a sociedade em geral aceita e concorda com muitas das reformas propostas, pois está alimentada do falso argumento que são os trabalhadores que oneram o Estado em decorrência das altas folhas de pagamento (NOGUEIRA, 1999, p. 62).

As transformações na estrutura produtiva estão conectadas e exigiram também a reorganização das superestruturas, entre as quais destaca-se o Estado. As interferências da reestruturação produtiva são também vivenciadas pelos trabalhadores públicos, que estão inseridos na mesma lógica de desregulamentação dos trabalhadores que vendem sua força de trabalho para o mercado. Os trabalhadores inseridos em empregos públicos, que prestam serviços de interesse coletivo, estão vivenciando a contradição inerente ao modo de produção capitalista, reproduzindo a lógica produtivista do setor privado. Nesse contexto, os trabalhadores do setor público estatal, atravessados pelo processo de terceirização e contratos precários, são impulsionados a alimentar uma lógica de concorrência entre si, acirrando o sentimento de individualismo e até rivalidade.

Todos estes fatores contribuem para que os trabalhadores não se reconheçam coletivamente. Independente do setor, cargo, função, trabalhadores assalariados estão inseridos na mesma lógica — a da reprodução do capital. No entanto, toda a fragmentação que se conseguiu em decorrência das alterações contratuais, das carreiras, das formas de gestão, estabelece para os trabalhadores um cenário em que se fragiliza a identidade de classe trabalhadora (ANTUNES, 2001).

Até o momento da aprovação e publicação da Constituição Federal de 1988, alguns servidores públicos eram celetistas. Isso quer dizer que sua forma de contratação e o desempenho de suas funções na esfera pública eram regulamentados pela mesma legislação trabalhista utilizada na esfera privada. Entende-se por servidor público a pessoa física que presta serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos, porém, é também uma denominação que retoma o termo servo, de alguém que está a serviço de algo, que deve auxiliar, socorrer (TAVARES; FERREIRA, 2008).

O advento da Constituição Federal de 1988 estabeleceu para a administração pública o Regime Jurídico Único, que instaurou um regime de universalidade³⁷. Anterior a isso já havia o modelo de regime estatutário para contratação e gestão da força de trabalho no Estado. O regime estatutário foi introduzido, no Brasil, pelo governo de Getúlio Vargas, em 1939. Tal regime significou um avanço na relação de contratação dos trabalhadores públicos, pois representou garantias anteriormente inexistentes: admissão somente por concurso,

³⁷ O sentido de universalidade na frase se refere as três esferas de governo, o que representa que o regime foi adotado de maneira uniforme para a União, Estados e Municípios (TAVARES e FERREIRA, 2008).

fixação de cargos e salários em lei e a estabilidade funcional (TAVARES; FERREIRA, 2008).

Tavares e Ferreira (2008) apontam as características do regime estatutário como positivas. Considerando a precariedade e a flexibilização das relações de trabalho no mercado privado, os trabalhadores certamente consideram que um servidor regido por estatuto, seja ele federal, estadual ou municipal, possui garantias importantes.

Em contraponto a essa ideia, Beiro (2004) defende que o trabalhador estatutário acaba perdendo em relação ao trabalhador em regime celetista, porque o direito de negociação fica reduzido, dado que o estatuto tem poder de determinar normas, procedimentos e políticas salariais. Entende-se que o poder de negociar influencia a capacidade dos trabalhadores de fazer enfrentamentos coletivos diante das situações adversas de trabalho. No âmbito privado, as relações entre trabalho e capital podem sofrer alterações, inclusive nas condições de trabalho de cada empresa, a partir da atuação sindical e dos trabalhadores por meio da negociação, acordos e mobilizações. Na esfera pública, as relações coletivas são reguladas pelo estatuto jurídico oriundo do direito administrativo e constitucional. Nesse sentido, a organização sindical dos trabalhadores servidores públicos tem maior dificuldade em alterar condições de trabalho, considerando as instâncias política e administrativa a que estão subordinadas (NOGUEIRA, 2005b).

Na concepção de Beiro (2004), o Regime Único, inicialmente instaurado pela Constituição Federal de 1988, buscou modificar a relação contratual do Estado, a fim de normatizar e estabelecer limites à administração pública, no que se refere à contratação de novos trabalhadores. Esse movimento ocorreu pelo fato de as instâncias de governo utilizarem-se da abertura de formas contratuais que não fossem o concurso público, o que permitiu a contratação de parentes e amigos, sem considerar sua capacidade e aptidão aos cargos ofertados, a fim de contemplar interesses pessoais em detrimento dos interesses públicos, o que o autor chama de “Trem da alegria”, e que se pode considerar resquícios do modelo de gestão patrimonialista, marcada pelo nepotismo e pela corrupção (BEIRO, 2004, p.4).

Eis na expressão de Beiro (2004), “Trem da alegria”, aspas no original, um indicador para o estigma que a imagem dos trabalhadores públicos carrega. A sociedade tende a

identificar o trabalhador público como: grevista³⁸, relapso, não cumpridor de horários, funcionário que ganha altos salários e aposenta-se com muitos benefícios. Essa imagem está vinculada ao trabalhador, também, devido ao desempenho dos serviços prestados pelo Estado, que tem características burocráticas. Essas características, segundo Nogueira (2005), eram encaradas pelo próprio Estado como responsáveis pelos altos custos das operações estatais e pela baixa qualidade dos serviços públicos.

A reforma do Estado, anteriormente citada, aconteceu sob o pretexto de eliminar o formato organizacional burocrático das ações do Estado. A redução do Estado, a partir da política de privatização, terceirização e parceria público-privado acenaram com a possibilidade de tornar o “Estado mais ágil, menor e mais barato”. A onda neoliberal e a reforma do Estado causaram a “desconstrução do Estado”. Isso porque o processo gerou a desorganização estatal, fazendo com que o Estado perdesse força diante do mercado (NOGUEIRA, 2005a, p.41,42).

O “programa reformador imaginava possuir a fórmula para desarmar a burocracia e para promover uma melhor comunicação entre forma organizacional e a vida”. Para efetivar sua política, o Estado buscou, no mercado, as referências para programar um novo modelo de gestão e de administração pública (NOGUEIRA, 2005a, p. 42).

Contudo, entende-se, ainda, que a tentativa do trabalhador, ao inserir-se no setor público, é garantir qualidade laboral, desenvolver condições que o mercado privado não lhe oferece em virtude da alta competitividade e fugir da exploração e precarização do trabalho geradas pelos objetivos de alta produtividade, competitividade e lucratividade. Frente às condições de trabalho fragilizadas no campo privado, a estabilidade, que por hora, ainda se mantém, acena como um elemento importante para a manutenção do trabalhador. O mínimo que se tem esperado do Estado

[...] é que seus entes não promovam a exploração de trabalhadores, numa flexibilização de direitos informal e irresponsável, acobertada pelo manto da nulidade e do interesse público; espera-se a plena compatibilização entre a proteção ao trabalhador, do Direito Laboral, garantindo-se os direitos do empregado, com a proteção do interesse Público do Direito Administrativo (BEIRO, 2004, p.1).

³⁸ Os servidores públicos tiveram garantidos o direito de greve e de sindicalizar-se a partir da Constituição Federal de 1988 (BEIRO, 2004).

Se as condições do trabalho público foram, em alguns aspectos, melhores que as ofertadas pelo setor privado, o que dava a expectativa de garantias ao trabalhador, essas características se alteraram em razão das mudanças pelas quais o Estado recentemente passou — expansão dos serviços públicos, ampla participação do Estado na economia, intervencionismo entre outras, o que contribuiu para a diminuição das vantagens ou condições para os trabalhadores públicos.

Ainda é importante destacar que “os trabalhadores do Estado são assalariados livres, que apenas dispõem de sua força de trabalho para vender e sobreviver na sociedade e, neste aspecto, igualam-se aos demais assalariados submetidos à ordem do capital e do mercado em sentido mais abrangente”. Isso implica pensar as relações de trabalho numa lógica de totalidade, observando aspectos particulares dos espaços profissionais (NOGUEIRA, 2005b, p.7).

O cenário atual não é favorável aos trabalhadores de modo geral, pois os processos aqui destacados, aprovação da lei que regulamenta a terceirização, aprovação da reforma trabalhista, avanço do desemprego frente a crise econômica e política, aumentam a instabilidade e a precarização nas relações de trabalho. A respeito do campo de trabalho na esfera pública é relevante desatacar a ampliação dos postos de trabalho neste espaço, em especial no âmbito municipal a partir do ano de 2004. Conforme estudo de Mattos (2015), essa expansão ocorreu em decorrência dos desdobramentos das modificações definidas pela Constituição Federal de 1988, que promoveu a descentralização de diversas atividades sociais, especialmente nas áreas de educação, saúde e assistência social, contudo, isso não significou diretamente a melhoria das condições e relações de trabalho.

O momento é de tensão e incertezas, tensão em decorrência dos desmontes já promovidos e pelo risco de ampliação com as propostas em curso - reforma da previdência, privatizações, e incertezas, em decorrência da recente eleição presidencial³⁹ que ocorreu sob

³⁹ A eleição para presidente do Brasil em 2018 ocorreu sob forte polarização da sociedade, em meio a uma série de denúncias e escândalos como *Fake News*, denúncia de Caixa 2, acusações infundadas, etc. A disputa foi conduzida para o segundo turno entre a chapa de Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores) e Manuela D'Ávila (Partido Comunista do Brasil) e a chapa de Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal) e General Antônio Hamilton Martins Mourão (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro), sendo a segunda eleita com 55,54% dos votos válidos. A eleição da chapa do PSL e PRTB representa o avanço do conservadorismo no País visto que o presidente eleito, enquanto candidato, manteve uma postura que fere os princípios de um Estado Laico e democrático, e apresentou como proposta para o País a retomada das privatizações, fez inúmeras declarações da necessidade de enxugamento da máquina pública e retomada da proposta de reforma da previdência conforme os moldes indicados pelo relatório do Banco Mundial para o Brasil.

forte polarização da sociedade. Em meio a isso, as investidas do Estado contra a classe trabalhadora é uma realidade concreta, pois a retração do investimento no campo social e a flexibilização das relações trabalhistas afetam diretamente os trabalhadores assalariados. Tais transformações afetam as relações de trabalho, promovendo perda e fragilização de direitos e conquistas, e, em especial, impactam a organização da classe trabalhadora, agora mais que dividida em segmentos com inserções diferenciadas nos processos de trabalho.

É com base na apreensão sobre as condições aviltantes do mundo do trabalho que se desdobra este estudo sobre os trabalhadores da política de Assistência Social, reconhecendo o caráter de política pública, como dever do Estado, operacionalizada com forte presença das entidades privadas, colocando no cenário dessa política um conjunto de trabalhadores regido por distintas relações – servidores públicos e trabalhadores da esfera privada.

Problematizar os processos que envolvem a gestão do trabalho no SUAS, passa pelo debate necessário sobre a realidade brasileira. Assim, as reflexões aqui apresentadas contribuem para a compreensão das determinações dos processos de precarização das condições de trabalho a que estão submetidos os trabalhadores brasileiros, e as estratégias necessárias para a ampliação das conquistas no SUAS e no mundo do trabalho. Conduz-se também a análise para a compreensão de que a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS se constitui no contrafluxo do movimento de flexibilização das condições de trabalho. Desenvolve-se, a seguir, uma reflexão sobre as condições atuais dos trabalhadores do SUAS para compreender em que medida a NOB-RH/SUAS e o movimento dos trabalhadores do SUAS têm se posicionado nesse cenário adverso.

3.2 OS CENSOS E A DENÚNCIA DAS RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO NO SUAS

O primeiro Censo na política de Assistência Social foi realizado no ano de 2007⁴⁰, visando o monitoramento do processo de implantação dos Centros de Referência de

⁴⁰O Censo SUAS foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010, e tem sido um importante instrumento para o planejamento, gestão, avaliação e monitoramento no Sistema Único de Assistência Social. Fruto de um esforço conjunto do Governo Federal e dos estados e municípios, o Censo SUAS é realizado anualmente, desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). (BRASIL, CENSO SUAS, 2017, p. 3).

Assistência Social - Censo CRAS. Desde então esse instrumento foi aperfeiçoado e ampliado, e no ano de 2009 foi implementado o formulário de monitoramento dos CREAS, e, assim, sucessivamente, aos poucos, o Censo foi se tornando mais completo e complexo. Os Censos SUAS de 2009 até 2017 estão disponíveis na base de dados de acesso livre pela internet, no endereço eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social, e são referência para observar o processo de desenvolvimento da política de Assistência Social sob diferentes prismas – gestão da política no Estado, nos Municípios, desenvolvimento dos equipamentos sociais —, e o que é central para este estudo: a gestão do trabalho.

Os Censos são ferramentas importantes no processo de monitoramento e avaliação do SUAS, e mesmo com determinadas limitações têm produzido dados sobre o processo de implementação da Assistência Social no País que devem ser usados para o aperfeiçoamento da gestão do SUAS em busca de uma oferta de serviços qualificados, consideradas as distintas realidades entre os diversos estados e municípios brasileiros. Os dados levantados pelos Censos demonstram os avanços, limitações e desafios para o SUAS em cada período. Ao se analisar os relatórios censitários do SUAS é possível identificar também que, mesmo com as reformulações já realizadas, ao longo de dez anos, ainda é possível avançar no sentido de fornecer informações mais transparentes.

É salutar defender que o processo de monitoramento e avaliação continue, seja constantemente aprimorado e levado muito a sério pelos atores envolvidos com a gestão nas diferentes esferas de governo. É relevante pensar sobre os relatórios censitários para além de uma finalidade em si. Mais que um documento informativo, ele deve ser fonte para a gestão, junto aos processos da vigilância socioassistencial para o aprimoramento e avanço dos serviços através de constante acompanhamento e avaliação. Esse processo exige um planejamento sistemático, e deve ser construído sob objetivos claros, além de ter rigor na proposta metodológica para que os dados gerados sejam capazes de validar uma proposta de mudança relevante para o SUAS (PRATES, 2012).

Os Censos SUAS de 2009 a 2017 avançaram em muitas informações, ampliando o campo de monitoramento, acompanhando a evolução que ocorreu pelo processo de implementação do SUAS. Ao se buscar identificar, na realidade social, as condições de trabalho no SUAS, três eixos centrais foram estabelecidos: relações e condições de trabalho, valorização dos trabalhadores e participação dos trabalhadores, que se desdobram em indicadores distintos e complementares, tendo como fonte de dados os Censos SUAS e as

atas/memórias⁴¹ de reuniões do Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS. Os indicadores estabelecidos a partir da NOB-RH/SUAS conduzem para o desvendamento da realidade sobre as condições da gestão do trabalho no SUAS, conforme destacado no quadro a seguir.

Quadro 13 – Indicadores para análise das condições de trabalho no SUAS.

Eixos de análise	Indicadores	Fontes
Relações e condições de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Formas de contratação; • Realização de concursos públicos; • Equipes de referência (relação entre demanda e nº de trabalhadores existentes); • Jornada de trabalho; • Infraestrutura (espaço físico, equipamentos, outros meios de trabalho); • Relações interpessoais (outros trabalhadores, usuários, chefias/gestores). 	Censos SUAS 2010 a 2017; Atas/memórias de reunião do FNTSUAS 2009 a 2018;
Valorização dos trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> • Política de capacitação e educação permanente; • Planos de carreira, cargos e salários; 	
Participação dos trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de organização dos trabalhadores do SUAS; • Instauração de mesas de negociação; • Controle social; 	

Fonte: sistematizado pela autora (2018).

Os trabalhadores do SUAS têm, na sua ação profissional, o desafio cotidiano de trabalhar sob a perspectiva da garantia de direitos à população usuária através da execução de programas, projetos e serviços da política de Assistência Social e da construção de estratégias coletivas intersetoriais junto a outras políticas públicas de direito da população. A contradição inerente a esse processo ocorre ao se constatar que os trabalhadores do SUAS, nos processos de mediação e garantia de direitos da classe trabalhadora, têm, muitas vezes, os seus próprios direitos não garantidos.

A proposição deste estudo se coaduna com a defesa da professora Raichelis (2011, s/p.) que alerta sobre o caminho para o debate a ser realizado quando o assunto trata das

⁴¹ Este termo está definido como atas/memórias respeitando a forma como estão cadastrados os documentos no site do FNTSUAS, que iniciou seus registros em atas e migrou para o formato e denominação de memórias de reunião.

condições de trabalho no SUAS, de que o “debate da qualificação do trabalho no SUAS não pode ser desvinculado dos direitos dos trabalhadores e dos instrumentos e condições institucionais para a realização da política (serviços, benefícios, projetos e programas)”. Assim, observar a realidade que envolve a implantação do SUAS implica também observar as condições em que essa política se desenvolve e o lugar destinado aos atores parte desse processo, gestores, trabalhadores, e usuários do SUAS. Trata-se, na totalidade, da gestão do trabalho, da qualificação dos serviços, dos direitos dos trabalhadores e usuários enquanto questões indissociáveis.

Esse é um ponto-chave para a compreensão do importante movimento para a implantação de uma política de recursos humanos, e o fortalecimento necessário dos trabalhadores através da sua organização coletiva, pois, como sugere o título dessa seção, os Censos SUAS, ao sistematizar as informações nos relatórios anuais, constituem uma denúncia das condições controversas e precárias da inserção dos trabalhadores do SUAS ano a ano.

Vale destacar que a proposição da política de recursos humanos do SUAS tem se pautado pelo princípio da valorização dos trabalhadores, o que sugere a superação de um setor que se restringe à tradicional função de administração de pessoal que concentra seus esforços em processos de seleção, treinamentos e remuneração, mas que esse espaço seja capaz de impulsionar ações no campo das relações coletivas dos trabalhadores.

As observações realizadas sobre as relações e condições de trabalho alertam para alguns aspectos a serem problematizados quanto ao alcance das orientações da NOB-RH/SUAS sobre o conjunto de trabalhadores do SUAS. O primeiro aspecto a destacar é observar que a política de Assistência Social é uma política pública, executada em grande parte por entidades não governamentais. Esse fato, por si só, implica reconhecer a existência de um universo de trabalhadores heterogêneo, com distintas formas de contratação e condições de trabalho, e requer problematizar o alcance da NOB-RH/SUAS sobre esses trabalhadores.

Além das condições contratuais distintas de servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, é preciso observar que na rede de serviços socioassistenciais — estatal e privada — há uma diversidade de profissões, áreas de formação, acúmulo teórico e técnico, vínculos e condições de trabalho. Trabalhadores esses que se distribuem com grande discrepância se considerada ainda a realidade heterogênea de estados e municípios. Os

Censos apontam alguns desses dados, e se observados com atenção os índices de contratações e os vínculos em cada região, estados ou municípios, pode-se observar também no processo de implantação dos serviços o quanto se avançou e como se constitui a Assistência Social nas diferentes regiões do País em termos de equipamentos e estruturação dos serviços.

Os dados mais recentes (2017) referentes à organização da gestão do trabalho em âmbito estadual apresentam que dos vinte e seis estados brasileiros apenas oito implementaram formalmente essa estrutura; os demais estados, que representam um percentual de 69%, ou não constituíram, ou constituíram informalmente a estrutura da gestão do trabalho. Entre os 5.570 municípios brasileiros, apenas 1.624, ou, 29%, responderam ao Censo que possuem formalmente instituído o setor da gestão do trabalho em sua estrutura administrativa, o que revela uma constituição incipiente da formalização da gestão do trabalho enquanto espaço administrativo, o que pode ser um limitador importante no processo de construção das estratégias que envolvem o tema.

Não ter constituído o espaço da gestão do trabalho formalmente dificulta o processo de organização do trabalho no SUAS a partir dos princípios determinados e orientados pela NOB-RH/SUAS, para elaboração de oferta de ações de educação permanente, monitoramento e avaliação das condições necessárias entre equipamentos, trabalhadores e demanda, a fim de ter clareza das necessidades locais e adequação das equipes de referência, entre outros aspectos pertinentes ao tema da gestão do trabalho. O Censo de 2017 demonstra, ainda, nas secretarias estaduais em que há gestão do trabalho formalmente constituída, que 46% dos trabalhadores são compartilhados com outros setores da gestão do SUAS, o que acarreta possível sobrecarga dos trabalhadores em distintas funções, realidade que se repete em muitos municípios.

Não ter constituído formalmente espaço da gestão do trabalho implica não avançar sobre os processos que lhe são inerentes, como a constituição de um movimento para valorização dos trabalhadores do SUAS através da formulação de planos de carreira, cargos e salários, seja da esfera privada ou estatal, considerando-se que a gestão do trabalho no SUAS deve preconizar ações que atendam aos interesses de todos os trabalhadores. Dificulta, ainda, de modo substancial, a promoção de ações, ou planos de educação permanente, diagnóstico dos quadros profissionais necessários frente as demandas de cada realidade.

3.2.1 Formas de contratação

Os Censos apontam que tanto os trabalhadores estaduais quanto os municipais estão submetidos a uma diversidade de vínculos de trabalho junto à política de Assistência Social. Os dados — desde o ano de 2009, primeiro relatório censitário do SUAS, até o ano de 2017, últimos dados publicados⁴² — apresentam o quantitativo de trabalhadores por serviços – CRAS, CREAS, Centro POP —, com seus níveis e áreas de formação, modalidade de vínculo de trabalho. A partir do ano de 2011, o relatório censitário também passou a incorporar os dados sobre os serviços prestados pelas entidades com respectivos quantitativos de trabalhadores, níveis e áreas de formação e vínculos de trabalho, expressam os vínculos conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 14 – Vínculos de trabalho identificados segundo os Censos SUAS de 2009 a 2017.

Vínculos de trabalhadores de CRAS, CREAS e Centro POP	Vínculos de trabalhadores de entidades prestadoras de serviço
Estatutário	Cedido - servidor público estatutário cedido para o serviço
Celetista	Celetista
Comissionado	Comissionado
Contrato temporário	Estagiário
Estagiário	Outros vínculos não permanentes
Outros vínculos não permanentes	Voluntário
Terceirizado de Cooperativas	
Terceirizado de Empresa	
Terceirizado de ONG	
Voluntário	

Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2009, 2010... 2017). Sistematizado pela autora (2018).

Ao sistematizar as informações observa-se que não há uma diferença importante em termos de modalidade de vínculos de trabalho⁴³, seja nos serviços majoritariamente

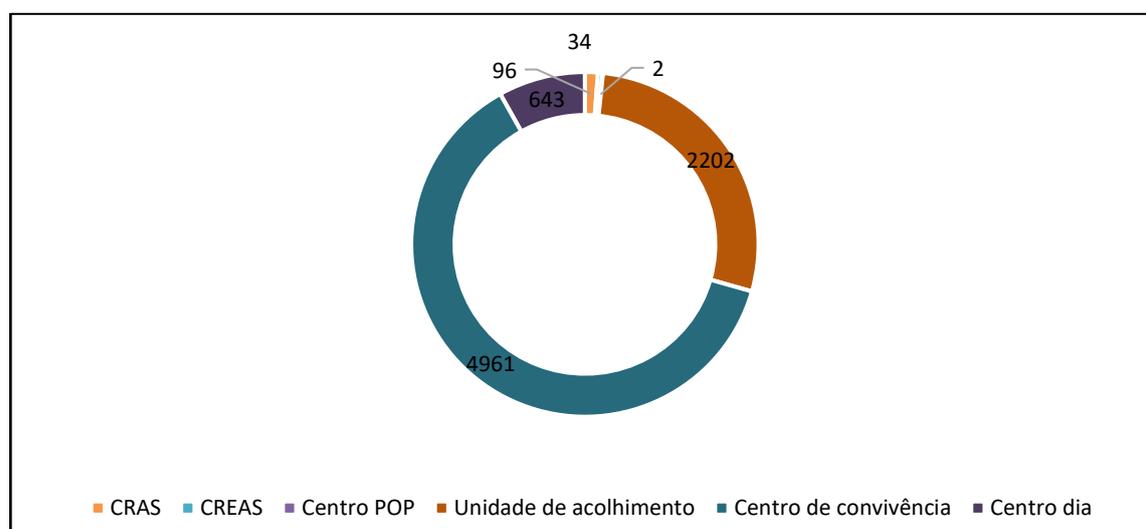
⁴²Destaca-se que os dados do ano de 2017, estão publicados em forma de tabela referindo-se aos dados registrados, sem elaboração de um relatório compilado do Censo SUAS.

⁴³Recuperando as definições por modalidade o Censo SUAS 2013 apresenta as seguintes descrições: (1) Estatutário: se refere ao regime regido por um estatuto, instituído por uma Lei, emanada da própria esfera de poder que contrata o serviço; é um regime próprio da administração pública direta e se refere aos chamados servidores públicos. (2) Empregados Celetistas: se refere ao regime emanado da Consolidação das Leis do Trabalho; é regime típico das relações privadas de trabalho e utilizado na administração pública indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista). (3) Somente Comissionados: se refere aos cargos comissionados de livre nomeação do agente público; não necessita ser ocupado por servidores de carreira (CENSO SUAS 2013, p.10).

executados pelo ente estatal CRAS, CREAS e Centros POP, ou pelos serviços prestados pelas entidades. Em todos os serviços se identifica trabalhadores sob condições diversas, com destaque para a presença de vínculos não estáveis e presença persistente do voluntariado. O que se pode constatar pelas informações dos Censos é que os trabalhadores do SUAS, independente do lugar que ocupam – público ou privado — são afetados pelas condições de precarização das relações de trabalho.

Um dos aspectos que chama a atenção é a persistente presença do voluntariado na política de Assistência Social, e que este processo aparece em todos os serviços, da proteção social básica, e da proteção social especial de média e alta complexidade. Os números apresentados pelos Censos demonstram uma queda contínua de envolvidos com trabalho voluntário no SUAS, no entanto, essa atividade ainda persiste, sendo contabilizados pelo Censo de 2017 um total de 7.398 pessoas na condição de voluntários nos serviços da política de Assistência Social, conforme representados no gráfico 01 a seguir.

Gráfico 01 – Número de voluntários nos serviços socioassistenciais segundo Censo SUAS de 2017.



Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2017). Sistematizado pela autora (2018).

Além da constatação da permanência do voluntariado na Assistência Social, é importante observar que esses trabalhadores/voluntários estão inseridos expressivamente nos serviços que são prestados em grande parte pelas entidades privadas. CRAS, CREAS e Centros POP têm um número reduzido ao se considerar o quantitativo de unidades implantadas no País que, segundo os dados do Censo SUAS (2017), são um total de 8.292 unidades de CRAS, 2.577 unidades de CREAS e 227 unidades de Centro POP. Esse dado

tem relação importante com o processo de constituição da Assistência Social, que tem na sua gênese a ligação com o campo da bem-estar e do voluntariado, demonstra também o quanto o movimento de alteração de algumas práticas é lento, e a demanda dos envolvidos um processo contínuo de aperfeiçoamento para o fortalecimento do campo da proteção social. Para além da identificação das modalidades de vínculos de trabalho, os Censos apontam para os quantitativos de trabalhadores inseridos em cada uma delas.

Segundo os documentos censitários, a expressão “outros vínculos não permanentes” contempla o conjunto de trabalhadores sob as seguintes condições: trabalhador de empresa prestadora de serviço, trabalhador de cooperativas, trabalhador com vínculo com entidades prestadoras de serviços e trabalhadores temporários, o que remete à análise de que se trata de outras formas de terceirização, além de vínculos com prazo determinado.

Cabe ressaltar que nos primeiros Censos, de 2009 até 2010, foi utilizada a nomenclatura descrita no quadro 13, identificando a natureza da terceirização dos trabalhadores — de ONG, empresas ou cooperativas — e a partir do ano de 2011 os Censos trazem a descrição dos dados dividindo o grupo de trabalhadores enquanto terceirizados, sem definição da natureza da terceirização, e passam a utilizar também a expressão “outros vínculos não permanentes” com nota identificando do que se trata esse grupo.

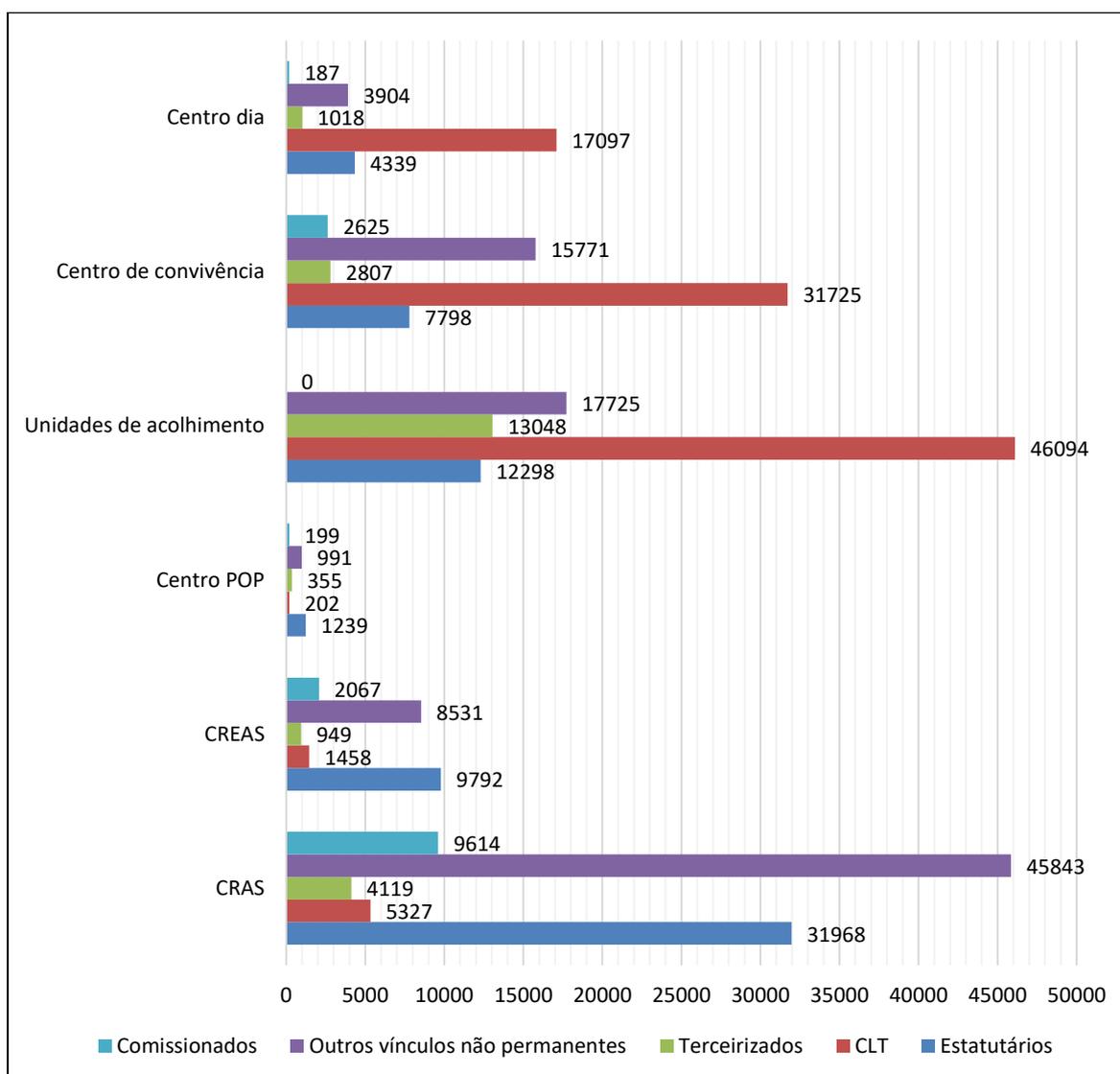
Os resultados da luta histórica pela implantação e consolidação do SUAS se expressam na ampliação da rede de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, nos avanços normativos da política de Assistência Social, assim, seguindo essa perspectiva, o número de trabalhadores também se multiplicou. O levantamento do quantitativo de trabalhadores da Assistência Social pode ser observado nos dados do quadro geral de trabalhadores, em que se somam os trabalhadores das três esferas de governo (municipal, estadual e federal) que atuam nessa política, sendo 182.100 trabalhadores do SUAS, em 2009, e 310.600 trabalhadores do SUAS, em 2017 (BRASIL, CENSO SUAS, 2009, 2017).

Em concomitância à expansão do SUAS, entende-se que o movimento organizado dos trabalhadores e de sua luta por reconhecimento, valorização dos trabalhadores e defesa do SUAS tem repercussão sobre a ampliação do quadro de trabalhadores. Os trabalhadores do SUAS, através do movimento coletivo, antes e depois dos Fóruns de Trabalhadores têm reivindicado seu espaço na política. Dentre as pautas do FNTSUAS destaca-se a reivindicação para a realização de concursos públicos para provimento de vagas junto à política de Assistência Social e a pauta permanente de “lutar contra a precarização dos

vínculos/terceirização e condições de trabalho no SUAS”, entre outras demandas dos trabalhadores (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2012, s/p).

É importante reconhecer os avanços da Assistência Social como política pública, a implantação do SUAS e a expansão dos serviços socioassistenciais para o campo da proteção social brasileira, no entanto, é preciso observar sob que condições a expansão tem ocorrido quanto ao tema das relações e condições de trabalho no SUAS. A compilação dos dados mais atualizados, do Censo de 2017, apresenta a conformação do quadro de trabalhadores do SUAS segundo o vínculo de trabalho e em que unidade estão alocados, conforme se demonstra no gráfico 02 a seguir.

Gráfico 02 – Número de trabalhadores do SUAS nos serviços socioassistenciais por vínculo trabalhista, segundo o Censo SUAS de 2017.



Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2017). Sistematizado pela autora (2018).

A sistematização das informações do Censo de 2017, segundo os serviços e os vínculos dos trabalhadores, demonstra uma realidade importante ao se tratar do SUAS, em que, ainda, grande parte dos trabalhadores estão se inserindo nos serviços pela via da contratação temporária, terceirizada. Destacam-se os trabalhadores das unidades de acolhimento, centros de convivência e centro dia que são, em grande parte, serviços ofertados por entidades com vínculo formal celetista, e em segunda posição por trabalhadores que se enquadram nos vínculos não permanentes. Já para os serviços que majoritariamente são ofertados pelos municípios, como os CRAS, CREAS e Centros POP, o vínculo predominante é a modalidade não permanente que, se somados aos identificados como terceirizados chegam a um percentual de 38% dos trabalhadores.

O conjunto de trabalhadores do SUAS identificados pelo Censo SUAS (2017), inseridos nos serviços socioassistenciais municipais soma o total de 305.878 trabalhadores, dos quais 115.061, 38%, estão contratados sob vínculos temporários e terceirizados; em segundo plano aparecem os trabalhadores celetistas, num total de 101.903 trabalhadores, dos quais 24% são trabalhadores públicos com contrato CLT, e 76% são trabalhadores CLT de espaços privados; em terceiro plano ficam os trabalhadores servidores públicos estatutários, investidos por concurso público; e em quarta posição aparecem os cargos comissionados (que podem ser servidores concursados ou não).

Ainda, conforme os dados analisados do quantitativo de trabalhadores do SUAS inseridos nos serviços de CRAS, CREAS e Centros POP distribuídos em todo o território nacional brasileiro, foi identificado um total de 121.786 trabalhadores, dos quais 81% são mulheres, totalizando 98.550 trabalhadoras nos referidos serviços. A esse dado soma-se o apontamento sobre as remunerações que denunciam que o “[...]servidor da assistência é o servidor do estado com menor remuneração”, e “[...] como o salário é muito ruim, na primeira oportunidade os trabalhadores evadem” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

A aproximação com o campo de estudo da Assistência Social tem demonstrado que um importante debate tem sido realizado tratando sobre o papel da mulher no contexto familiar e toda a carga de responsabilidade que historicamente tem sido atribuída as mulheres quanto ao cuidado da família, situação que se repete no processo de constituição das ações da Assistência Social brasileira, que tem centralizado o foco nas mulheres e na família (FRITZEN, 2015). Contudo, os dados identificados demonstram que as mulheres são

também tema que merece destaque quando observado as questões relativas ao campo do trabalho no SUAS. O expressivo número de mulheres trabalhadoras do SUAS, convoca a reflexão sobre a divisão sexual do trabalho⁴⁴, neste caso especificamente, a reflexão sobre as mulheres trabalhadoras do SUAS e as condições de precarização a que estão submetidas.

Refletir sobre as questões que afetam as trabalhadoras brasileiras, implica compreender que o movimento de reestruturação do trabalho se contrapõe à rigidez da legislação trabalhista, o que contribui para o desenvolvimento acentuado do emprego caracterizado como flexível no País. Para Hirata (2002) a força de trabalho flexível não significa outra coisa que não seja a utilização do trabalho feminino precarizado, a autora afirma que a flexibilidade nas relações e condições de trabalho passou a ser obtida inicialmente pelo desenvolvimento do trabalho temporário, dos contratos por tempo determinado e da terceirização, ampliando-se para o trabalho informal. É visível no cenário laboral que as mulheres têm se inserido cada vez mais em postos de trabalho qualificados, ocupando posições importantes, contudo, a “[...] atividade feminina continua concentrada em setores como serviços pessoais, saúde e educação” (HIRATA, 2002, p. 148).

A identificação da presença significativa de trabalhadoras mulheres no SUAS converge com a dinâmica da inserção profissional das mulheres no Brasil, que mesmo com as alterações no cenário do trabalho feminino⁴⁵ mantém alguns características persistentes, como a inserção em determinados setores, e a precarização das suas condições de trabalho. “Os setores do mercado nos quais as trabalhadoras continuam encontrando maiores oportunidades de trabalho e emprego são, pela ordem, prestação de serviços, agropecuária, setor social, comércio de mercadorias e indústria” (BRUSCHINI; RICOLDI; MERCADO, 2007, p. 24).

Retomando os dados identificados nos documentos censitários aos quais se somam os dados que apontam para a questão da remuneração no campo da Assistência Social, pode-se inferir que as mulheres trabalhadoras do SUAS sofrem de forma significativa os rebatimentos da precarização deste espaço laboral, logo, é compreensível a luta em torno da

⁴⁴Para um possível aprofundamento no debate sobre a divisão sexual do trabalho sugere-se ver: HIRATA, Helena. A nova divisão sexual do trabalho? um olhar voltado para a empresa e a sociedade. Boitempo, 2002.

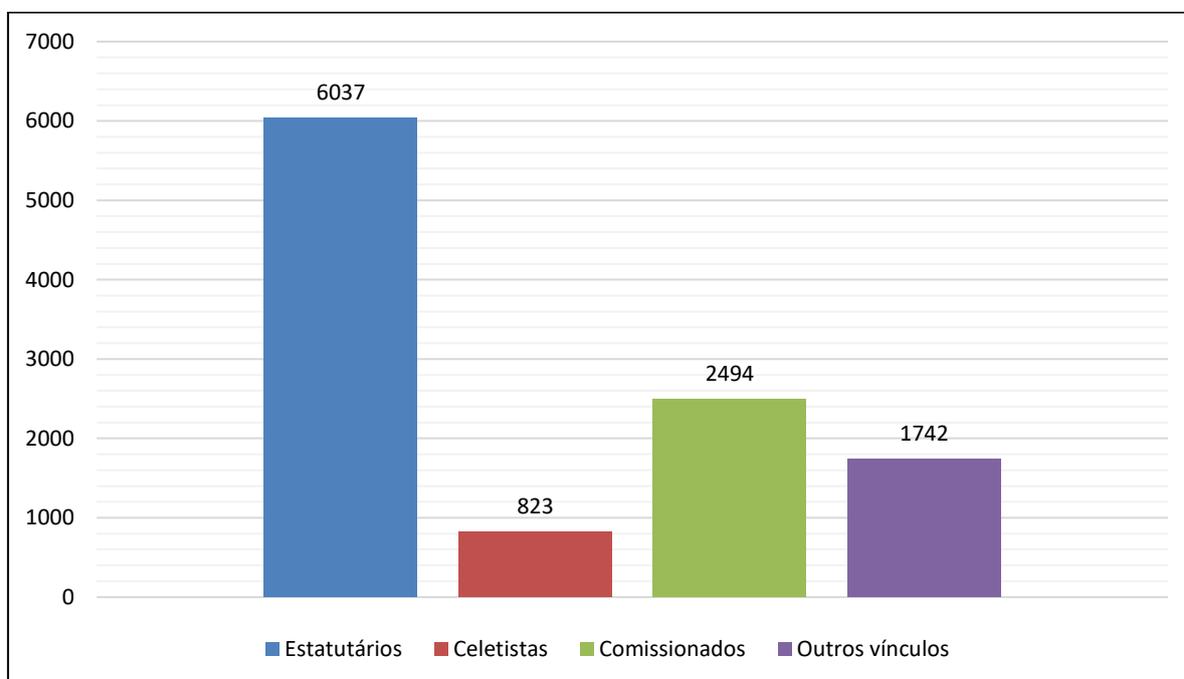
⁴⁵ Entre as novas entre novas configurações e recentes processos de transformação no cenário do trabalho feminino, é importante destacar a bipolarização do trabalho assalariado feminino, em que uma parcela diminuta da força de trabalho feminino estaria alocada em funções qualitativamente superiores e, num campo imediatamente oposto, repousaria um contingente maior (HIRATA, 2002).

necessária construção de planos de carreira, cargos e salários, respeitando inclusive as características deste grupo de trabalhadoras.

Ainda, no movimento de enfrentamento das questões pertinentes as trabalhadoras do SUAS, destaca-se a posição ético-política na composição da identificação do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS. Essa identificação não é uma escolha aleatória, é fruto do movimento dos trabalhadores do SUAS na construção da sua identidade, e reconhecimento da presença feminina expressiva ao longo da história da política de Assistência que se mantém até os dias atuais. Ter destacado “Trabalhadoras” à frente no nome do fórum é reconhecer o lugar importante enquanto dimensão concreta da realidade do SUAS e também um lugar simbólico que está ligado ao campo histórico da Assistência Social brasileira.

Dando sequência ao debate sobre a questão dos vínculos de trabalho, os dados do Censo SUAS (2017) sobre os trabalhadores estaduais apresentam os mesmos vínculos que identificados no grupo de trabalhadores municipais, no entanto, com a diferença de que a maioria dos trabalhadores são servidores públicos concursados.

Gráfico 03 – Número de trabalhadores por vínculo lotados nas Sedes e Serviços das Secretarias Estaduais de Assistência Social.



Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2017). Sistematizado pela autora (2018).

Os estados somam um total de 11.096 trabalhadores entre Secretarias de Assistência e Serviços de responsabilidade do Estado. O que o Censo demonstra também é que a maioria dos trabalhadores das secretarias estaduais tem suas funções compartilhadas em diferentes frentes de atuação, na área de gestão, e na área de serviços e benefícios, o que implica em acúmulo de trabalho e de funções (BRASIL, CENSO SUAS, 2017).

O quantitativo de trabalhadores por vínculo, e as formas de contratação utilizadas no SUAS, contribuem para a apreensão da diversidade do grupo inserido. Outra informação relevante diz respeito ao dado que demonstra que os trabalhadores de nível médio são a maioria quando se observa os trabalhadores terceirizados; e os trabalhadores de nível superior são a maioria quando se observa o grupo de estatutários.

Não é possível dizer que é uma tendência, no entanto, há possibilidade de que o processo de terceirização se amplie, considerando-se a recente aprovação da legislação que regulamentou a terceirização, inclusive para atividades, e a política de austeridade fiscal aprovada pelo governo Temer. Se esse cenário não se alterar no futuro próximo, com os resultados das eleições para presidente (previsto para outubro de 2018), há grande chance de a meta proposta pelo II Plano Decenal 2016-2016 alcançar 80% dos profissionais efetivados na gestão pública da assistência social não se efetivar, com a possibilidade, inclusive, de retroceder nos quantitativos de trabalhadores servidores públicos.

A terceirização de trabalhadores tem sido uma estratégia da gestão pública municipal para contratação de serviços (trabalhadores) com o objetivo de não superar o teto dos gastos com pessoal que, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal⁴⁶, não deve ultrapassar 60% da receita líquida dos municípios. Nesse sentido, a contratação de serviços tem sido utilizada pela gestão para suprir as necessidades de trabalhadores em diferentes serviços. Como se observa claramente nos dados do Censo SUAS (2017), grande parte dos trabalhadores estão sob esse vínculo justamente pela contratação de empresas que ofertam serviços para a administração pública.

Há duas formas essencialmente de terceirização realizadas pela administração pública. A primeira diz respeito à terceirização de serviços públicos, como aqueles repassados para Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Esse procedimento não é novo na administração pública

⁴⁶ Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, com amparo no capítulo II do título VI da Constituição Federal de 1988.

brasileira, e é muito difundido pela política de Assistência Social que prevê a complementaridade das ações por entidades prestadoras de serviços, a denominada rede privada. Nogueira (2005a, p. 41) destaca que o processo desencadeado pela reforma do Estado na década de 1990, com o objetivo de “quebrar as amarras do modelo democrático” e reduzir o Estado conduziu a uma ampla privatização, terceirização de serviços públicos e parcerias público-privadas.

Se, por um lado, esse processo agiliza, ou amplia a oferta de serviços, por outro, historicamente, esses acordos sofreram com a falta de controle da destinação e utilização do dinheiro público, com o desrespeito aos direitos dos trabalhadores e a sonegação de tributos para o Estado. Não há dúvidas de que existem entidades sérias e competentes na prestação de serviços de qualidade, o que se destaca aqui é a transgressão da administração pública, que promove tais contratações, através de convênios, na tentativa de burlar a limitação das despesas com pessoal estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (NETO, 2014, s/p).

A segunda diz respeito à terceirização de serviços para suprir demandas de contrato de trabalhadores para a prestação de serviços públicos nos equipamentos públicos. O que muitas vezes ocorre é que a administração pública, na necessidade de resolver problemas e situações emergenciais, sob o disfarce da execução de serviços especializados de apoio técnico e/ou administrativo, acaba contratando um contingente de pessoas, das mais variadas categorias laborais, para realizar, de forma direta, os serviços de que necessita. “O que a administração pública pode terceirizar é o serviço em si - cuja execução poderá necessitar de mão-de-obra - e não o trabalhador, servidor público, despidos de direitos estatutários ou trabalhistas” (NETO, 2014, s/p). Esse formato de contratação de serviço acaba não contabilizando para o valor estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o registro vai ser arrolado em outra rubrica – contratação de serviço de terceiros.

A terceirização de serviços públicos tem sido no Brasil um dos mecanismos mais eficientes de desmonte do conteúdo social do Estado e de sua privatização, através de formas diversas de precarização do trabalho, pois a terceirização – através das OSs, Oscips, empresas privadas, empresas públicas de direito privado, parcerias, dentre outras -, é o principal meio que as forças políticas neoliberais encontram para atacar o coração de um Estado social e democrático: os trabalhadores que constituem o funcionalismo público (DRUCK, 2017, p. 61).

Para Druck (2017), a terceirização dos serviços públicos e dos trabalhadores enfraquece a presença do Estado porque os serviços ficam a cargo das empresas,

descaracterizando, muitas vezes, a identidade de serviço público como direito da população. O processo amplo da presença de entidades na oferta dos serviços do SUAS impacta o processo de fortalecimento da identidade dos seus trabalhadores. Por ocasião da II Conferência Nacional de Assistência Social, a professora Raichelis (1997) alertava sobre a dinâmica da presença das entidades na prestação de serviços socioassistenciais e a questão de os próprios trabalhadores que executam os programas não se reconhecerem como trabalhadores da política de Assistência Social.

Os profissionais responsáveis pela execução dos programas, na maioria das vezes, **não se reconhecem como trabalhadores da Assistência Social**. As dificuldades de organização dos usuários de programas e serviços vêm impedindo seu reconhecimento social e o desenvolvimento de suas identidades coletivas. As entidades assistenciais prestadoras de serviços, compondo um universo extremamente heterogêneo, são quase sempre portadoras de um discurso desinteressado em favor dos usuários que estariam representando, o que obscurece a identificação das motivações e interesses que as mobilizam (RAICHELIS, 1997, p. 64, grifo nosso).

É preciso reconhecer que muito se avançou desde a II Conferência de Assistência Social, e a política de Assistência Social, a partir da consolidação do SUAS, se constitui enquanto serviços, e não mais como programas ou projetos fragmentados, ou isolados. No entanto é preciso reconhecer, também, que a dinâmica do repasse dos serviços públicos para entidades contribui para o processo de não reconhecimento dos seus trabalhadores enquanto parte integrante do conjunto de trabalhadores da política de Assistência Social, o que pode ainda representar um risco à compreensão da execução de um serviço público constituído formalmente como direito socioassistencial.

Na política de Assistência Social observam-se as duas formas de terceirização: a contratação de serviços conveniados que serão desenvolvidos por equipe própria, contratada diretamente no espaço institucional, sob regime da lei trabalhista vigente; e a terceirização de empresas, ou cooperativas de trabalhadores que prestam serviços, em que os trabalhadores, empregados da empresa contratada, desenvolvem os serviços nas dependências dos espaços da administração pública. Isso é possível observar no Gráfico 02 o contingente de trabalhadores terceirizados exercendo suas funções nos CRAS.

A fragmentação dos trabalhadores é uma realidade, e a divisão ocorre por diferentes matizes – concursados e não concursados, públicos e de entidades, contratados direto e terceirizados, de ensino superior, de nível médio e fundamental. Tal situação contribui para

a “vulnerabilidade política dos trabalhadores” que, dispersos e fragmentados, têm dificuldades para se organizar coletivamente (DRUCK, 2017, p. 59).

São nuances de um processo que implica diversidade de situações que configura a necessidade do debate quando o assunto é identidade dos trabalhadores do SUAS. Esse debate tem sido realizado pelos Fóruns de Trabalhadores do SUAS, com destaque para as mesas compostas em seminários regionais com os temas: “Trabalhadores do SUAS: identidade e representação nos espaços públicos”; “Trabalhadores do SUAS: identidade, representação e representatividade”; “Representação dos/as trabalhadores/as do SUAS (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO FNTSUAS, 2012, s/p).

A frase de fechamento da carta do FNTSUAS, por ocasião da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como tema valorizar os trabalhadores para consolidar o SUAS, convoca a refletir sobre a necessária construção da identidade de classe, “trabalhadores/as: a identidade SUAS se constrói com unidade na diversidade”. (FNTSUAS, 2011, p.2). O desafio posto é avançar sob a perspectiva da consolidação de que o conjunto de trabalhadores do SUAS é parte da classe trabalhadora, e, nesse sentido, se congregam aos usuários, público a quem se destina o seu trabalho, trabalhadores que demandam Assistência Social em decorrência das da inserção precária no mundo do trabalho ou não inclusão.

Os debates das reuniões do grupo de trabalhadores do FNTSUAS convergem para os dados apontados nos Censos, denunciando, nesse espaço, as condições adversas que atravessam o SUAS e seus trabalhadores, “muitos trabalhadores da Assistência Social do Pará são terceirizados, o primeiro-damismo e o assistencialismo estão instalados” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017 s/p).

O primeiro-damismo e o caráter assistencialista das ações são elementos históricos da Assistência Social que desafiam gestores e trabalhadores no processo de superação dessa perspectiva, o que demanda, entre outros aspectos, trabalhadores qualificados e implicados no desenvolvimento de serviços públicos, na perspectiva dos direitos socioassistenciais.

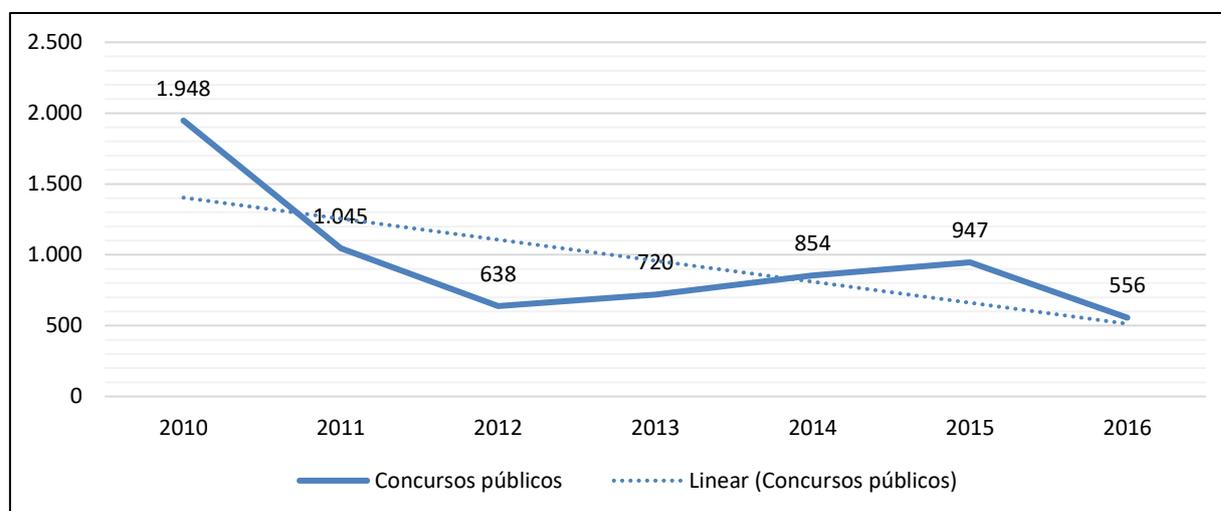
Não bastasse esse cenário, acresce-se a isso o processo de terceirização que, segundo os próprios trabalhadores, são desafios postos para essa política, “há grandes desafios a serem superados com os trabalhadores do SUAS, como os não concursados naquele Estado”, e ainda “a realidade é de franco processo de terceirização da Assistência Social, de modo que há poucos servidores trabalhando diretamente com a população”. Esse diálogo remete a

observar a importância dos trabalhadores para a consolidação do SUAS e a prestação dos serviços de forma qualificada, objetivo da NOB-RH/SUAS – valorizar e qualificar os trabalhadores para melhoria dos serviços prestados (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017 s/p).

Druck (2017) chama a atenção para o fato de que muito tem se estudado sobre a terceirização nos últimos 25 anos, no Brasil, e que os estudos são unânimes em revelar o que a autora nomeia de “degradação do trabalho em todas as suas dimensões: no desrespeito aos direitos trabalhistas, nas más condições de trabalho, nos baixos salários, na piora das condições de saúde e maiores índices de acidentes de trabalho” (DRUCK, 2017, p. 59). São poucos os estudos sobre a precarização e terceirização no serviço público no campo da sociologia do trabalho, contudo, observa-se que a terceirização nos serviços públicos, nesse estudo em especial o campo da política de Assistência Social pode-se dizer que segue a mesma trajetória do setor privado, ou seja, o caminho da precarização do trabalho.

Uma das formas que se entende seja capaz de garantir melhor condição de trabalho e que tem sido a luta dos trabalhadores do SUAS é o provimento de vagas via concurso público. A ampliação do processo de flexibilização das relações de trabalho e a não realização de concursos públicos tem sido um grande desafio para a organização dos quadros de trabalhadores do SUAS, conforme previsto na NOB-RH/SUAS. Segundo informação extraída das memórias de reunião do FNTSUAS, “os concursos públicos para o setor são quase inexistentes” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Gráfico 04 – Concursos públicos municipais realizados para provimento de vagas para a política de Assistência Social entre os anos de 2010 e 2016.

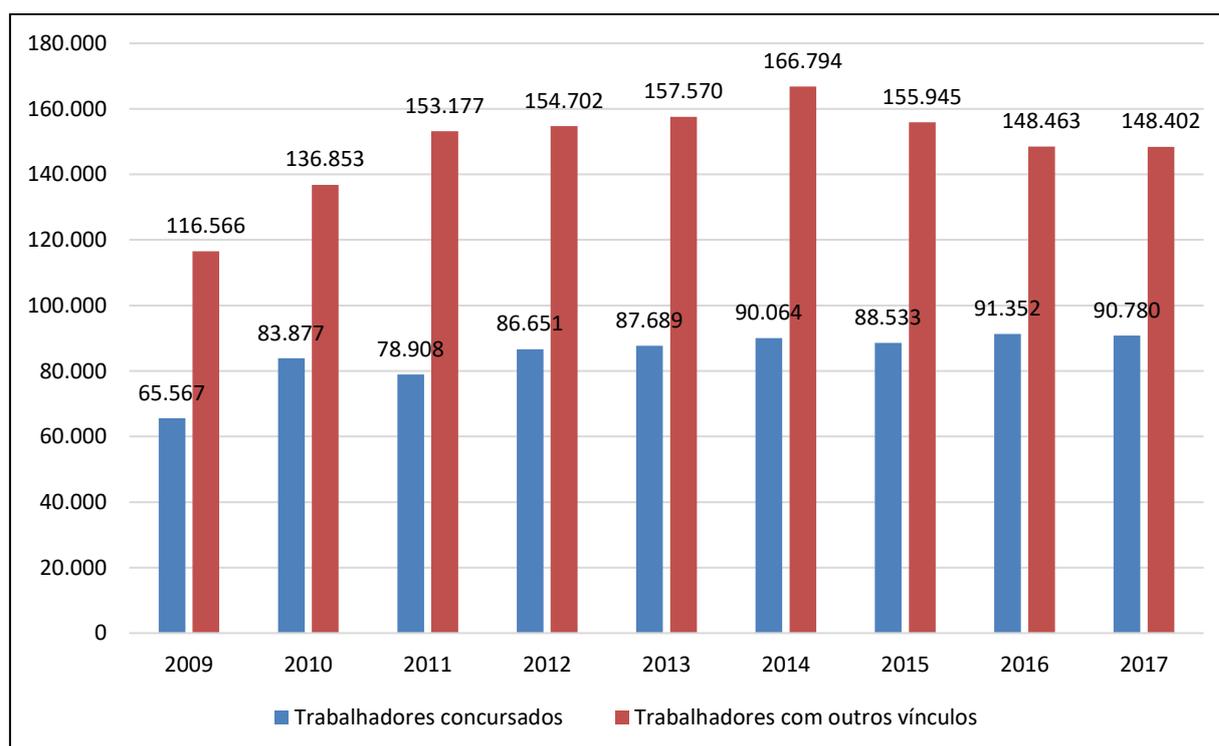


Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2010, 2011... 2016). Sistematizado pela autora (2018).

Os dados do gráfico se referem ao número de concursos públicos realizados em cada ano, com base nos Censos dos anos de 2010 a 2016, os quais apresentam esse levantamento, com vagas direcionadas à política de Assistência Social nos serviços prestados pelos municípios. Conforme demonstrado nos dados acima, houve uma queda nos números de concursos públicos, e esse processo tem relação com diferentes fatores. Pode-se avaliar que ao ser provida a vaga suspende-se a demanda para que os municípios realizem novos concursos públicos, ou então que a opção da subcontratação pelas vias da terceirização se torne a opção para os gestores municipais.

Com base nos dados identificados sobre a realização de concursos públicos, entende-se ser necessário observar os quantitativos numa linha temporal a fim de observar as contratações e vínculos de trabalho no período desse estudo (2009-2017), representado no gráfico 05 a seguir.

Gráfico 05 – Número de trabalhadores do SUAS da esfera municipal por tipo de vínculo.



Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2009, 2010...2017). Sistematizado pela autora (2018).

Optou-se, nessa representação, por dividir os vínculos em duas modalidades, pois o objetivo era verificar a alteração do quadro de trabalhadores concursados, tendo em vista a realização de concursos municipais. Pode-se inferir que o provimento de vagas tem um crescimento significativo no primeiro bloco de vagas, do ano de 2010, ano em que também

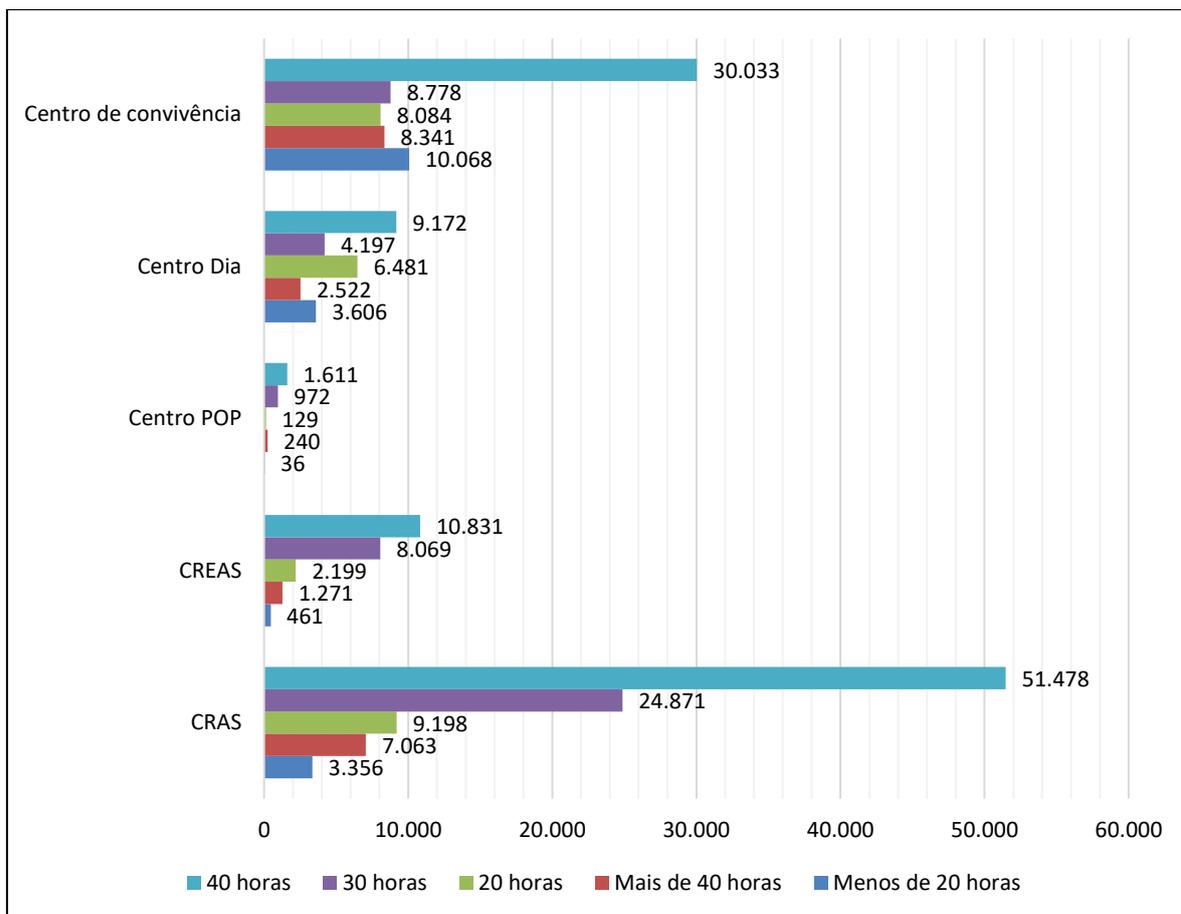
foi realizado o maior número de concursos públicos, segundo os dados censitários. Contudo os demais anos não têm um crescimento direto; há uma oscilação, como no ano de 2011, quando, mesmo havendo concursos municipais, houve uma queda no total de trabalhadores concursados.

De modo geral, o que se observa é que houve um aumento gradativo, mas não linear. Observam-se pontos de aumento e de quedas intercalados, levando a um processo decrescente no quantitativo de trabalhadores concursados. Contudo é importante destacar que a oscilação também é perceptível, com tendência à queda no quadro geral de trabalhadores, independente do vínculo. O grupo de trabalhadores identificado como outros vínculos (contratação temporária, terceirização, trabalhador celetista, voluntários) teve um crescimento sem interrupção entre os anos de 2009 a 2014, e a partir do ano de 2015 iniciou o processo de queda acompanhando a tendência de redução do quadro geral de trabalhadores e da realização de concursos públicos municipais para provimento de vagas para a Assistência Social.

3.2.2 Condições de trabalho no SUAS

Além dos aspectos das formas de contratação foram observados, nos dados levantados, elementos sobre as condições gerais do trabalho. É importante destacar as limitações dos Censo quanto ao acompanhamento de processos da gestão do trabalho que dizem respeito à composição das equipes de referência, relação de equipes e demanda dos serviços, presença de pluriemprego e das condições salariais dos trabalhadores do SUAS, no entanto, é possível observar dados que se referem às jornadas de trabalho e de infraestrutura – equipamentos, espaços físicos e demais meios de trabalho.

O registro das jornadas de trabalho é diverso, e também as condições contratuais. Na diversidade de vínculos apresentados no item anterior, os Censos apresentam dados relativos às jornadas de trabalho em relação a cada serviço, identificando as seguintes configurações: 20, 30 e 40 horas semanais, menos que 20 horas semanais, e mais de 40 horas semanais. Buscando os quantitativos de trabalhadores com cada carga horária respectiva, pode-se observar o quadro geral da distribuição desses dados, conforme apresentado no gráfico 06 a seguir.

Gráfico 06 – Carga horária dos trabalhadores em relação aos serviços socioassistenciais.

Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2017). Sistematizado pela autora (2018).

Observa-se que, de forma mais expressiva, aparece o grupo que trabalha jornadas de 40 horas semanais ou mais. Uma das demandas dos trabalhadores é a jornada de trinta horas, demanda que acompanha a luta dos assistentes sociais, profissionais de nível superior em maior número na política de Assistência Social. Um grupo significativo de trabalhadores concentra-se na jornada das trinta horas semanais, e essa é uma reivindicação importante dos trabalhadores do SUAS que têm enfrentado dificuldades de avançar sobre essa e outras requisições. Um relato de memória de reunião do FNTSUAS aponta para o desafio posto nesse aspecto: “está ocorrendo o desmonte do SUAS, as propostas de redução de carga horária atreladas à redução salarial” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Não é possível identificar nos Censos a existência de acúmulo de contratos pelos trabalhadores que têm sua carga horária fragmentada, o que impossibilita analisar a presença do pluriemprego. Netto (1996) aponta os riscos do pluriemprego em relação à inserção de assistentes sociais (e não só os assistentes sociais) em ONGs, no entanto, é possível ampliar

essa discussão observando a inserção dos trabalhadores do SUAS como um todo, principalmente em decorrência da fragmentação da jornada de trabalho e do mercado de trabalho. O pluriemprego é marcado por características de precarização como: crescente segmentação do mercado de trabalho, jornadas de trabalho em tempo parcial, multiplicidade de vínculos de trabalho, rotatividade de emprego e níveis salariais reduzidos.

Os trabalhadores do SUAS demonstram preocupação de forma sistemática sobre as condições de trabalho, em diferentes momentos das reuniões do FNTSUAS. Conforme se identifica nas memórias de reunião disponíveis, os trabalhadores denunciam os processos de precarização a que estão submetidos, em diferentes regiões do País: “é preciso considerar condições precárias de trabalho, assédio moral e vários outros problemas que afetam todos os trabalhadores envolvidos. É preciso haver consciência que os problemas precisam ser dirimidos de outro modo, pois o inimigo é outro, a classe está sendo destruída” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2016, s/p).

Sobre as equipes de referência, conforme destacado no capítulo 2 deste estudo, a NOB-RH/SUAS constituiu um quadro de trabalhadores necessários para a execução dos serviços, CRAS, CREAS, Instituições de Longa Permanência, etc. O acompanhamento censitário demonstra apenas uma informação sobre as equipes de referência que não permite fazer a inferência sobre a relação número de trabalhadores e demandas, impedindo que se observe a constituição dos quadros profissionais conforme as orientações da normativa. No entanto, os dados das memórias de reunião do FNTSUAS apontam para a incompletude dos quadros de trabalhadores: “buscamos garantir que haja uma equipe de referência nos CRAS, pois há unidades que tem apenas uma assistente social, é necessário fazer valer a equipe de referência” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

A organização dos trabalhadores nos Fóruns é uma forma de enfrentamento das condições de precarização dos trabalhadores do SUAS. Entre as pautas identificadas destacam-se algumas:

Lutar contra a precarização dos vínculos/terceirização e condições de trabalho no SUAS; [...] propiciar a valorização do trabalho e esclarecer os direitos dos/as trabalhadores/as do SUAS e demais cidadãos; [...] difundir a necessidade de profissionalização do trabalho no SUAS; [...] fomentar a implantação/implementação da gestão do trabalho nos municípios (FNTSUAS, MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2013, 2016, 2017).

A busca pela composição dos quadros de trabalhadores, conforme previsto pela NOB-RH/SUAS, tem o duplo sentido: necessidade de compor quadros condizentes com as demandas e especificidade de cada serviço, visando ofertar serviços mais qualificados, e, seguindo as orientações, contratar via concurso público, considerando as formações e o quantitativo necessário a fim de não precarizar as condições de trabalho. Tem sido uma luta incessante dos trabalhadores do SUAS a disputa para a consolidação dos quadros de referência. Esse cenário de incompletude das equipes se repete nos Conselhos Municipais de Assistência Social. O dado apresentado em reunião junto ao Conselho Nacional de Assistência Social refere que 44% dos Conselhos Municipais não têm a equipe mínima (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017).

A precarização dos trabalhadores da Assistência Social ocorre de diferentes formas, seja pela via dos contratos temporários que fragmentam as ações e contribuem para a rotatividade dos trabalhadores na política, seja pelo amplo processo de terceirização. Contudo não são as únicas formas de precarizar as condições laborais. Observam-se, nas demandas debatidas no FNTSUAS, outras questões, entre as quais o não respeito às formações de nível superior no processo de contratação: “não há contratação por concurso que respeite a formação dos profissionais, psicólogos e assistentes sociais são contratados como técnicos, levando à precarização” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2016, s/p).

O FNTSUAS já apontava para a necessidade de dialogar com a gestão nas três esferas, a partir da implantação das mesas de negociação, tendo como elementos para as tratativas a “compreensão da relação entre competências profissionais e questões trabalhistas”, e a expectativa de questões a serem tratadas na Mesa de Negociação: PCCS, piso salarial, 30 horas de trabalho semanal, concurso público, inclusão das categorias no concurso público” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2012, s/p).

A desvalorização dos trabalhadores vem ocorrendo também quanto ao quesito da remuneração, denunciado, em diferentes reuniões do FNTSUAS, conforme registro nas memórias de trabalho, o que aponta para esse fator como uma demanda contínua para a luta dos trabalhadores:

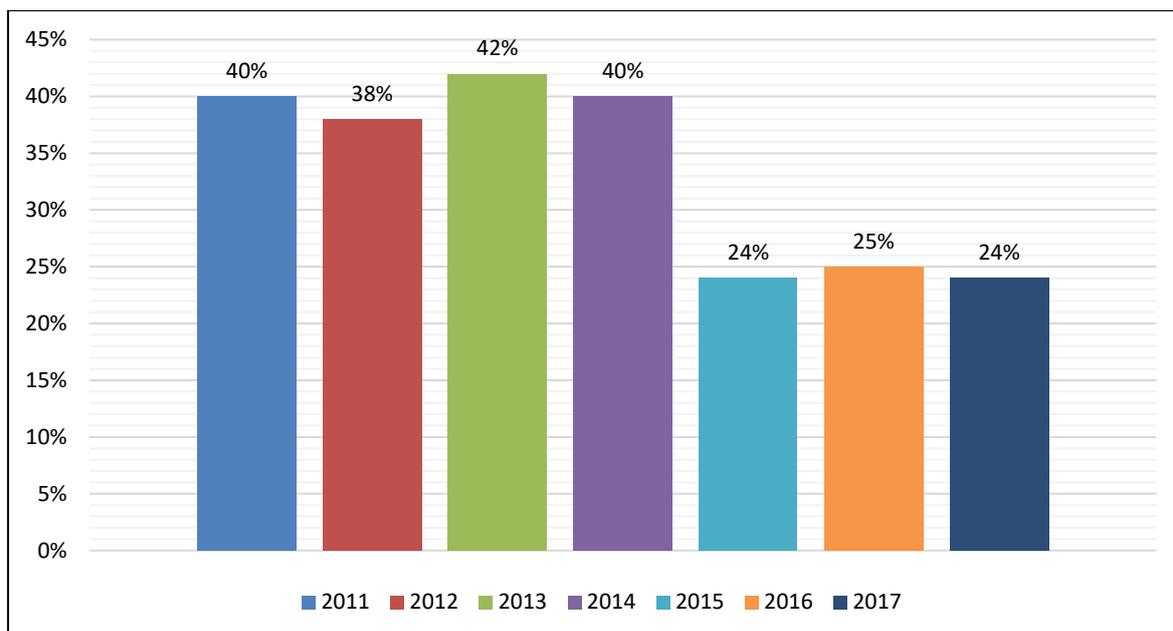
[...] o servidor da assistência é o servidor do estado com menor remuneração. [...] Naquela região, tendo em vista que o salário dos trabalhadores do SUAS é diminuto, sem considerar as condições de trabalho degradadas, há grande evasão da área. Assim, a rotatividade de profissionais constitui um problema (FNTSUAS, MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2016, 2017, s/p).

A necessidade de revisão das condições laborais sobre diferentes aspectos, realização de concursos públicos, revisão da política salarial, constituição de mecanismos de valorização é um debate que tem sido realizado pelos fóruns municipais, regionais, estaduais e o nacional. O debate ocorre junto aos trabalhadores, em alguma instância com os usuários e também com gestores, pois a construção dos processos passa necessariamente pelo diálogo com a gestão pública.

O entendimento de que a qualificação dos serviços passa pela valorização e qualificação dos trabalhadores repercute, em alguns espaços, com respostas da gestão pública, conforme destacado por um participante do FNTSUAS: “a administração garantiu que concursos públicos serão feitos, assim como será estabelecida a discussão de carreiras e salários para os trabalhadores do SUAS. Como o salário é muito ruim, na primeira oportunidade os trabalhadores evadem” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2016, s/p). O que se espera é que a efetivação desses mecanismos leve ao processo de manutenção dos trabalhadores na política, sob a perspectiva de consolidação e permanência das equipes, diminuindo a rotatividade e qualificando as ações em decorrência do acúmulo construído pelos profissionais sobre a realidade em que atuam.

É importante observar, ainda, que as equipes de referência, conforme orientação da NOB-RH/SUAS, devem ser compostas pelos trabalhadores de nível superior, técnicos de referência, conforme o porte dos municípios, e um profissional na condição de coordenador do serviço, que deve atender ao seguinte perfil profissional: “ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2006, p. 14).

As coordenações devem ser constituídas independentemente do porte dos municípios. Por ser essa uma orientação da normativa que orienta a organização das equipes dos serviços, os Censos SUAS realizam, desde 2011, o levantamento do quantitativo de serviços, CRAS e CREAS e a situação das coordenações, buscando identificar se há coordenação exclusiva para o serviço, que é a condição legal conforme a orientação da NOB-RH/SUAS; se não há coordenação nos serviços, ou se os coordenadores acumulam outras funções – de técnicos do mesmo serviço, ou outras funções na administração pública municipal. A compilação dos dados está representada do gráfico 07 a seguir.

Gráfico 07 – Percentual de Coordenações de CRAS e CREAS que acumulam funções.

Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2011, 2012... 2017). Sistematizado pela autora (2018).

Os dados apresentados partem do ano de 2011, data em que o primeiro levantamento está apresentado no Censo. Embora tenha diminuído o número de serviços que tem seus coordenadores em situação de acúmulo de funções, observa-se a manutenção de um quantitativo importante, de 24% dos serviços. Esse número é o dado identificado, e entende-se que ele pode ser maior caso se considere o quantitativo de serviços que identificam, nos Censos, não ter coordenadores contratados, em torno de 10% dos serviços em 2017, o que acarreta, obrigatoriamente, que outros trabalhadores realizem esse trabalho, portanto, há mais trabalhadores exercendo funções de forma acumulada que o identificado no Censo.

É importante destacar que esse acúmulo se trata da inclusão de um único trabalhador assumindo o espaço em que deveriam ser dois. Um Assistente social, um psicólogo, um advogado, ou um pedagogo que esteja concursado na política de Assistência Social pode, e, na verdade, deve ser esse profissional (concursado, com experiência, de nível superior) o indicado para a função de coordenação. No entanto, ao assumir tal função, outro profissional deverá ocupar a função de técnico de referência, de acordo com as orientações da NOB-RH/SUAS.

Essa situação acarreta um nível de exigência elevado para os trabalhadores que acumulam tais funções, e pode gerar diferentes situações, como dificuldades em se dividir no trabalho com as equipes os papéis de técnico ou de coordenação, que demandam ações

diferentes pela natureza de cada função, além, é claro, de gerar uma sobrecarga aos trabalhadores nessa condição. Uma situação identificada também é o fato de gestões municipais indicarem trabalhadores comissionados para essa função sem observar os critérios estabelecidos, como se fosse essa uma função política, o que faz com que trabalhadores de nível superior, que exercem suas funções na condição de técnico de referência dos serviços, assumam as tarefas de coordenação, pois o indicado para assumir a coordenação não tem competência técnica para tal. Essa situação, é apresentada por França (1993, p. 39) em sua pesquisa em relação ao emprego público no Brasil, em que a autora destaca,

[...] esta é a realidade brasileira. mesmo possuindo diploma de 3º grau, de pouco vale um chefe de setor ou seção aspirar uma chefia superior, secretaria, ou coordenação [...] esses cargos são preenchidos em geral por pessoas de fora do serviço, muitas vezes por pessoas sem a formação específica na área: frustração para os que têm nível superior, desestímulo para os outros.

Em que pese a autora esteja se referindo ao emprego público em geral, e em um outro tempo histórico, observa-se que essa é uma conduta presente na gestão da política de Assistência Social. A ocupação da função de coordenação por trabalhadores que não se enquadram nas orientações da NOB-RH/SUAS tem consequências para a condução dos serviços e nas relações entre os trabalhadores do SUAS. Essa situação tem gerado, em alguns casos, processos judiciais, em que os trabalhadores, técnicos de referência, têm acionado os municípios juridicamente, requerendo os valores que se referem à função gratificada da posição de coordenação dos serviços, comprovando que o indicado ao cargo não tem cumprido suas funções, delegando-as aos técnicos.

No que se refere aos quesitos estruturais para o exercício profissional, os dados apontam questões como condições dos imóveis quanto à acessibilidade, número de salas para atendimentos individuais e coletivos, e aos equipamentos disponíveis para os serviços: internet, computadores, telefone, material de expediente. Observa-se uma ampliação dos serviços e construção de espaços físicos por parte dos municípios, o que implica, em sua maioria, a existência das condições estruturais mínimas, como sala para atendimento individual, em média duas por serviço, salas de atendimentos coletivos, em média de uma para até 20, uma para até 30 pessoas por serviço. O que fica mais evidente é a necessidade

da adequação dos imóveis para garantia da acessibilidade física, considerando as pessoas com deficiência como público prioritário para as ações dos serviços.

Quanto ao acesso a computadores, apenas 52 serviços em todo o País não possuem esse equipamento, e nos demais há uma presença mais significativa, 56% dos serviços, de um a três computadores, e em 44% dos serviços tem mais que quatro equipamentos. O número de serviços sem acesso à internet é um pouco maior, pois 423 CRAS e CREAS não têm garantido esse acesso. Uma das demandas recorrentes dos trabalhadores em relação à questão estrutural é a disponibilidade de veículo para realização das abordagens que demandam grandes deslocamentos. O Censo demonstra que 67% dos serviços possuem veículo compartilhado com outras unidades municipais, e 34% possuem veículos exclusivos para o serviço, e ainda há a presença de embarcações, considerando-se algumas regiões do País (BRASIL, CENSO SUAS, 2017).

O censo aponta também, em dados considerados significativos, na maioria dos serviços a existência de equipamentos como telefone (de uso exclusivo e/ou compartilhado), televisor, datashow, DVD, impressora, máquina copiadora, acervo bibliográfico, brinquedos, materiais pedagógicos, culturais e esportivos. Contudo não é possível afirmar que os materiais estejam em plenas condições, apenas que, em sua maioria, os dados do Censo apontam a existência desses recursos. Não têm sido uma demanda junto ao FNTSUAS, pelo menos não é uma questão presente nas memórias de reunião do Fórum, as questões das estruturas e condições materiais.

Os processos de trabalho são realizados por meio das condições objetivas, e também por meio da interação entre outros trabalhadores e com superiores, a partir da hierarquia da divisão social do trabalho. Nesse aspecto, identificam-se nuances das relações interpessoais no cenário dos trabalhadores do SUAS permeado por processos de assédio moral por parte de superiores aos trabalhadores, tensão entre os próprios trabalhadores em decorrência da diversidade de vínculos, abuso de poder por parte de gestores, especialmente com o controle das ações de trabalhadores vinculados aos movimentos de trabalhadores.

Durante a X Conferência Nacional de Assistência Social (2015) foram relatados muitos casos de assédio moral pelos trabalhadores ali presentes, de diferentes regiões do País. “Muitos servidores da Assistência Social relataram a ocorrência constante de assédio moral em seus trabalhos. Há um tipo forte de controle, por parte dos gestores, sobre as

reuniões dos servidores, que, muitas vezes, coage a categoria” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2016, s/p).

Os relatos apontam para uma situação grave de cerceamento da liberdade e do direito dos trabalhadores de participação e de organização política. O processo de assédio moral frente às condições frágeis dos vínculos de trabalho deixa os trabalhadores numa situação de risco, como apontado em memória de reunião: “um dos problemas narrados é a exoneração de trabalhadores que fazem críticas aos gestores nas conferências” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

O assédio moral no trabalho tem ocorrido de diferentes formas, constringendo, controlando, coagindo, gerando uma série de situações aos trabalhadores, como adoecimentos e até saída dos postos de trabalho. No serviço público o assédio moral tem se apresentado por meio de diversas ações:

[...] por meio da avaliação de desempenho do funcionário, das progressões, das promoções, da determinação de execução de tarefas; por determinação de prazos impossíveis de se cumprir; retirada do servidor de sua função específica ou pela supressão das condições materiais para executar seu mister; questionamentos infundados sobre a validade dos atestados médicos; **proibição de contato com o sindicato, associações ou com outros servidores públicos; proibição de manifestações públicas de forma ampla e genérica no contexto social; sugestão de demissão ou remoção para outro local de trabalho e equivalentes** (MENDONÇA; BARRETO, 2015, p. 19, grifo nosso).

Segundo os registros, as ações de assédio ocorrem muito na via do cerceamento do direito da organização coletiva dos trabalhadores. O movimento de tornar públicos os processos de assédio sofridos é necessário a fim de identificar as situações individuais ou coletivas por que passam os trabalhadores, e construir junto aos órgãos de defesa de categorias profissionais e sindicatos as estratégias de enfrentamento enquanto mecanismo coletivo de resistência.

Além do processo de cerceamento de direito à participação, observa-se, nos registros, o processo de desmonte da política de Assistência, que tende a se agravar se for mantida a política fiscal implantada pelo governo Temer: “a realidade do nosso Estado é semelhante ao do resto do país, há CREAS fechando, não há autorização para que os trabalhadores participem de fóruns municipais” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2016, s/p).

As denúncias⁴⁷ realizadas junto ao FNTSUAS demonstram as questões que remetem à precarização das condições e das relações de trabalho. Em se tratando da tensão nas relações, elas não ocorrem só pela via das relações entre gestores e demais trabalhadores, mas também entre os grupos de trabalhadores. É sinalizada também a dinâmica assumida por trabalhadores do SUAS que, ao assumirem a condição de gestores, também assumem a postura de defesa da instituição, como se observa no trecho extraído das memórias de reunião: “é complicado sentar-se à mesa com gestores que negaram a pauta das 30 horas e que se comportaram de modo paradoxal como gestores e trabalhadores” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Ainda no que tange às relações interpessoais entre os trabalhadores, os diálogos tecidos e os debates nas reuniões do FNTSUAS apresentam elementos que demonstram tensionamento entre os próprios trabalhadores que “[...] reclamam o direito às 30 horas a todos os funcionários, tendo em vista que **apenas os profissionais da execução dos serviços da atividade fim foram beneficiados pela medida**. Isso gerou um clima de tensão entre os servidores da cidade”. Sobre essa situação decidiu-se, em reunião, pelo envio de uma nota do FNTSUAS em apoio aos trabalhadores do município em questão, solicitando a isonomia entre os servidores (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p, grifo nosso).

Esse contexto demonstra a fragmentação dos trabalhadores e os tensionamentos que acabam sendo gerados em decorrência desse processo. A aprovação de um benefício a determinado grupo de trabalhadores, aqui expresso como aqueles que executam os serviços da atividade fim, leva a um sentimento de que há valorização de um grupo em detrimento de outro, ao se considerar que os trabalhadores da política de Assistência Social que executam as atividades fim são profissionais majoritariamente de nível superior. Isso amplia a tensão na divisão social e técnica do trabalho, pois as atividades meio são, em sua maioria, aquelas voltadas à manutenção dos equipamentos, como os serviços de limpeza, manutenção, motoristas, entre outros.

Esse clima de tensão pode contribuir de duas maneiras para o grupo de trabalhadores: a) potencializa o estabelecimento de uma hierarquia entre os trabalhadores, definindo os mais ou menos importantes no processo, como se os trabalhadores da atividade meio, em geral trabalhadores de nível médio e fundamental, estivessem subordinados aos

⁴⁷O termo denúncia refere-se aos debates realizados, entendendo-se que a exposição de tais situações caracteriza a denúncia das condições de trabalho no SUAS.

trabalhadores de nível superior, perdendo, assim, a capacidade de se reconhecerem enquanto classe trabalhadora, portanto com os mesmos direitos, considerando que trabalham na mesma instituição, se estiverem sob o mesmo vínculo de trabalho; b) potencializa o diálogo entre o grupo de trabalhadores, refletindo sobre a identidade de trabalhadores do SUAS, composição das equipes e entendimento do direito a todo o grupo, independente das funções que ocupam, garantindo o que o FNTSUAS expressa de construir a unidade na diversidade.

Contudo entende-se que o que vai determinar um movimento ou outro é a identidade de classe trabalhadora e a capacidade de articulação política dos trabalhadores do SUAS, e que os debates e demandas devem ser constituídos coletivamente, considerando-se todos os envolvidos nos serviços, conforme reconhecido pelo FNTSUAS, trabalhadores de nível fundamental, médio e superior.

Diante de tantas demandas, como o assédio; flexibilização das condições de trabalho; tensões por parte da gestão, entre os próprios trabalhadores; rotatividade, ao que se pode acrescentar o aumento das demandas para os serviços da Assistência Social em decorrência do acirramento da crise; complexidade da “questão social” que se expressa em processo de violência; abandono; ausência de condições materiais para atendimento das necessidades da população, considera-se que todas são questões que ampliam o nível de exigência para o trabalho desses profissionais; afetam suas condições materiais e subjetivas, levando a um processo de adoecimento que precisa ser identificado e enfrentado. Essa questão aparece como uma demanda para o FNTSUAS: “a necessidade de pesquisar adoecimento entre os trabalhadores do SUAS e assédio” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

3.2.3 Planos de Carreira Cargos e Salários e a valorização dos Trabalhadores do SUAS

Segundo a NOB-RH/SUAS os Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) é uma das ações relativas ao processo de valorização dos trabalhadores do SUAS, observando a perspectiva da desprecarização das relações de trabalho. A NOB-RH/SUAS estabelece que os planos devem ser elaborados de forma democrática, em cada esfera de governo, a contemplar o conjunto de trabalhadores nas suas particularidades, da administração direta e indireta, sejam contratados ou concursados.

Os Planos devem seguir os seguintes princípios como: universalidade dos planos abrangendo todos os trabalhadores que participam dos processos de trabalho do SUAS; equivalência dos cargos ou empregos observando a classificação por grupos, considerando os níveis de formação, carga horária e a complexidade das atividades desenvolvidas; obrigatoriedade de concurso público como forma de acesso à carreira pública; mobilidade do trabalhador; adequação funcional; gestão partilhada das carreiras que prevê a participação dos trabalhadores na formulação e gestão dos planos de carreira; PCCS como instrumento de gestão oportunizando a visão do desenvolvimento organizacional e o fluxo de trabalhadores; educação permanente; compromisso solidário (BRASIL, 2006).

Entende-se que valorizar um trabalhador passa necessariamente por um conjunto de variáveis que vão das condições dos vínculos contratuais aos espaços físicos para seu exercício profissional. Logo, o que se espera quando se pensa em um plano de carreiras, cargos e salários é a construção de condições em que o trabalhador sinta que há possibilidade de crescimento, que há investimento e valorização do seu fazer profissional. Para isso entende-se que é necessário refletir e construir ofertas de emprego em condições dignas e seguras, que este trabalho seja realizado sob condições que respeitem os direitos inerentes ao exercício profissional, remuneração compatível com as funções exercidas e com o processo de qualificação de cada trabalhador, isonomia salarial, e garantia de espaços de diálogo entre gestão e trabalhadores como é a proposta da mesa de negociação.

A NOB-RH/SUAS é, além de norma regulatória, uma importante ferramenta para a constituição do espaço dos trabalhadores no SUAS, é um trunfo que deve ser apropriado pelos trabalhadores no sentido de muni-los para a disputa política e ideológica existente no contexto das políticas públicas, neste caso especialmente na política de Assistência Social (BRASIL, 2011). Contudo, é importante observar as limitações das orientações deste documento e as contradições postas entre regulamentação e realidade. A política de recursos humanos para o SUAS está pautada pela premissa do concurso público como forma de ingresso, contudo, os dados reveladores do CensoSUAS demonstram o grande desafio que esse campo apresenta, com uma parcela significativa de trabalhadores inseridos sob vínculos diversos na administração pública direta e trabalhadores das entidades privadas prestadoras de serviços que estão vinculados por outra via contratual – CLT.

Ter uma normativa que orienta o trabalho no SUAS é sem dúvida uma conquista dos trabalhadores e dos usuários do sistema tendo como perspectiva a qualificação das condições

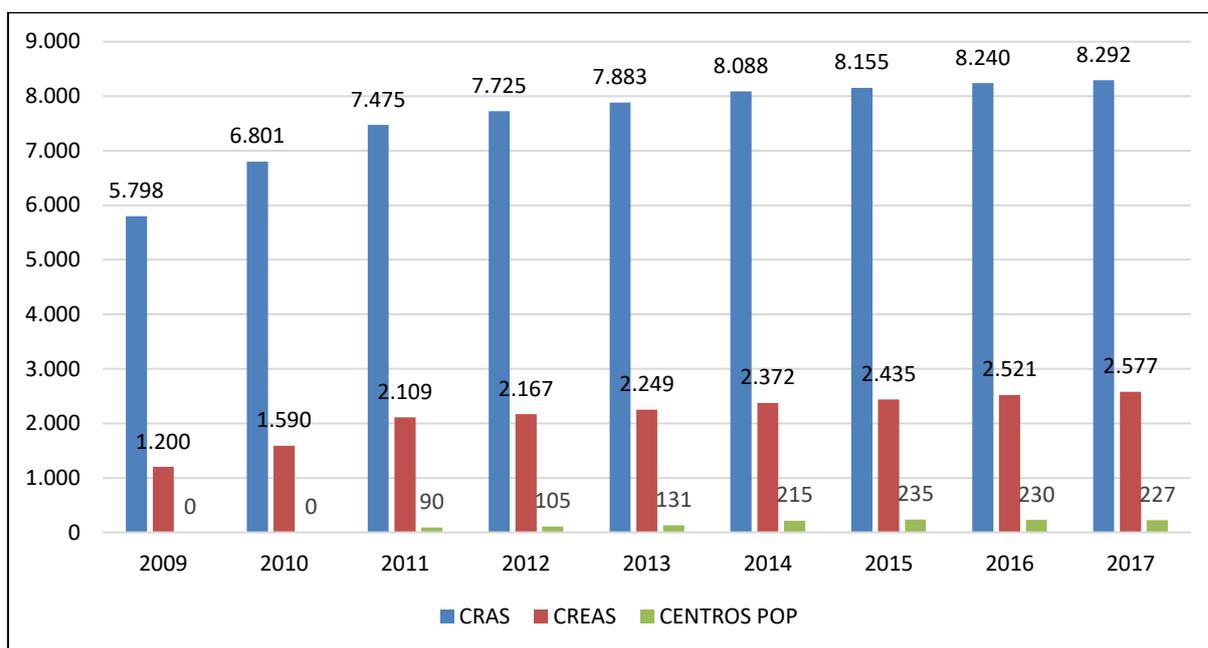
de trabalho e por consequência dos serviços. No entanto, é preciso reconhecer as contradições dessa normativa e as limitações de seu alcance por questões já mencionadas neste estudo – da heterogeneidade e diversidade na composição quadros de trabalhadores no SUAS. Instituir planos de carreira, cargos e salários requer observar esse campo diverso, a fim de contemplar todos os trabalhadores que estão no seu exercício profissional vinculados ao SUAS.

A contradição inerente ao cenário concreto que se revela pela através da pesquisa, evidencia a inviabilidade na garantia de isonomia salarial, ou sequer condições equivalentes entre os trabalhadores do SUAS que estão sob uma diversidade de vínculos trabalhistas. Os contratos temporários e precarizados, além de ferir a obrigatoriedade do acesso a cargos públicos mediante aprovação em concurso, contribuem para a criação de situações de competição e de rivalidade entre os trabalhadores diante das condições de trabalho oferecidas em cada espaço institucional. Nesse cenário de vínculos por contratos temporários, ausência ou insuficiência de concursos públicos, equipes que não respeitam o perfil planejado nas normativas para o SUAS, baixos salários, demandas além da capacidade de atendimento das equipes, refletem a ausência de planejamento na condução da gestão do trabalho, acarretando em “[...] superexploração, desgaste emocional e mesmo danos à saúde mental, práticas gerenciais burocráticas e ‘produtivistas’, descaracterizando os objetivos dos serviços” (SILVEIRA, 2011, p.17).

A luta histórica pela expansão dos direitos sociais está diretamente ligada à ampliação dos espaços públicos, o que demanda a necessária ampliação dos quadros de trabalhadores para viabilizar tais serviços. Essa expansão é visível quando observados os dados da implantação dos equipamentos na política de Assistência Social⁴⁸, especialmente dos CRAS, CREAS e Centro POP tem sido monitorado pelos Censos, conforme apresentado no Gráfico 08.

⁴⁸ A Lei 8.742/1993, alterada pela Lei 12.435/2011, suscitou mudanças substantivas no cenário da sociedade brasileira ao oficializar o Sistema Único de Assistência Social em todo o território nacional. Se comparadas às configurações da Lei Orgânica da Assistência Social, as definições desta Lei circunscrevem uma ampliação dos objetivos a abranger a integração da rede pública de serviços, as responsabilidades dos entes federados na organização, a regulação, manutenção e expansão dos serviços socioassistenciais.

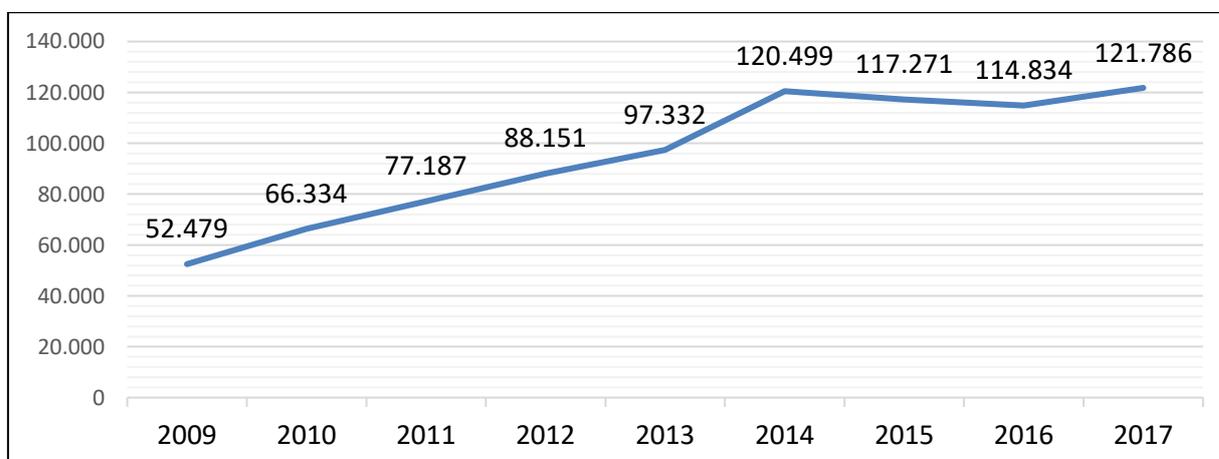
Gráfico 08 – Expansão dos serviços socioassistenciais, número de unidades de CRAS, CREAS e Centros POP.



Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2011, 2012... 2017). Sistematizado pela autora (2018).

Se observados os dados referentes ao número de trabalhadores vinculados aos CRAS, CREAS e Centros POP nos respectivos anos e relacionarmos a expansão dos serviços pode-se inferir que houve um crescimento no quadro geral de trabalhadores passando de um total de 52.479 trabalhadores no ano de 2009, para um total de 121.786 trabalhadores no ano de 2017, sistematizados no Gráfico 09.

Gráfico 09 – Número de trabalhadores vinculados aos CRAS, CREAS e Centros POP entre os anos de 2009 e 2017.



Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2011, 2012... 2017). Sistematizado pela autora (2018).

A tabulação dos dados dos serviços e do quantitativo de trabalhadores contribui para a leitura da realidade na relação da expansão do SUAS. Pode se inferir que de modo geral, que a expansão do número de trabalhadores acompanhou a ampliação dos serviços, tendo um crescimento linear concomitante ao número de CRAS, CREAS e Centros POP até o ano de 2014. No ano de 2015 apresenta uma queda no quantitativo de trabalhadores contrariando a continuidade de expansão dos serviços, com uma retomada do crescimento nos anos subsequentes. A média de trabalhadores por serviço, no computo geral (serviços e trabalhadores) era de 7,4 trabalhadores em 2009, e se ampliou para 10 trabalhadores em 2017. Esse dado é representativo quando observadas as questões relativas as condições de trabalho. valorizar os trabalhadores passa também pela composição de quadros quantitativos que atendam a realidade dos serviços, impedindo assim a sobrecarga e o acúmulo de funções, conforme já tratado no item anterior deste estudo.

Importante destacar que o SUAS combinou avanços institucionais e rearranjos na organização dos serviços e da gestão. [...] Esta fase é marcada, no que tange ainda às fragilidades, pelo aumento exponencial de trabalhadores sem qualificação suficiente ou desenvolvendo atividades de caráter tradicional e mesmo conservadoras, coerentes com o padrão histórico de Estado em sua feição penal, no binômio “assistência-repressão”, mesmo sob a vigência de novos instrumentos normativos e democráticos; os processos de “criminalização” dos pobres e dos movimentos sociais; o manejo de vidas privadas; o imediatismo das ações que pouco ou nada impactam nas condições de vida da população (SILVEIRA, 2011, p.17).

Reconhecidos os avanços do SUAS é preciso observar conforme contribui Silveira (2011) para as condições na qualificação dos trabalhadores vinculados à Assistência Social, questão que aponta para os processos de formação e qualificação através da educação permanente no SUAS. Ainda, é preciso avançar em termos das demandas e lacunas do campo da carreira profissional, na perspectiva de consolidar de fato a proposta de valorização dos trabalhadores do SUAS. Constituir um plano de carreira, cargos e salários implica estabelecer regras e critérios que proporcionem uma perspectiva de carreira para os trabalhadores, isso requer identificar quantos são os trabalhadores, e principalmente quem são – cargos, funções, níveis de formação.

Instituir um plano de carreira requer observar além das orientações da NOB-RH/SUAS alguns princípios como: legalidade e segurança jurídica que deve estar orientada nos preceitos da Constituição Federal de 1988; transparência no processo envolvendo a

participação dos trabalhadores na elaboração, revisão e aprovação do plano e do estatuto dos servidores para o caso dos concursados; equilíbrio entre os direitos e deveres dos trabalhadores e dos entes. Essa proposição deve ter como base a política de gestão do trabalho observadas as características do SUAS, de forma a estabelecer uma perspectiva de carreira aos trabalhadores, com normas e critérios de evolução funcional. Todo esse processo exige um amplo debate entre gestão e trabalhadores a fim de maturar uma proposta viável e condizente com a perspectiva de valorização dos trabalhadores e do campo de trabalho na Assistência Social, seguindo os ritos legais – criação de projeto de Lei; Aprovação da Lei; Previsão na peça orçamentária; Capacitação dos gestores; Implantação; Implementação (FICHER, 2016).

Sobre o processo de constituição de planos de carreira, cargos e salários, o Censo SUAS (2017) apresenta poucas respostas, no entanto observa-se que dos dados identificados a maioria se refere aos planos de carreira de servidores públicos em geral, centralizado no governo, e em órgãos do planejamento. Apenas dois Estados responderam ter planos de carreira do próprio órgão gestor da Assistência Social, no entanto, em decorrência do quantitativo das respostas censitárias não é possível identificar o número exato de Estados que possuem PCCS para os trabalhadores desta política. Em âmbito municipal, dos retornos de 5.511 municípios, demonstram que 4.308 relatam NÃO possuir PCCS, entre os demais municípios que assinalaram possuir planos de carreira, 1.124 são planos referentes a administração municipal centralizados na prefeitura e no órgão responsável pelo planejamento. Resultando assim, em apenas 79 municípios respondentes que assinalaram possuir plano de carreira cargos e salários específico para os trabalhadores da política de Assistência Social (BRASIL, CENSO SUAS, 2017).

Nesse cenário o FNTSUAS tem como constituído para a articulação dos trabalhadores em torno da consolidação da gestão do trabalho. Uma das bandeiras do Plano de Lutas do fórum na perspectiva da valorização dos trabalhadores é a “[...] luta pela garantia de um lócus específico para a Gestão do Trabalho nas secretarias/órgãos gestores da Assistência Social em todos os níveis da federação, fortalecendo o trabalhador do SUAS ampliando o diálogo com a organização dos trabalhadores” (FNTSUAS, 2014a, p.25). A pauta para elaboração dos planos de carreira, cargos e salários é uma constante nos espaços de articulação dos fóruns, junto a demanda da instauração das mesas de negociação, entendendo que são questões que estão imbricadas.

4 ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHADORES DO SUAS: RESISTÊNCIA DA CLASSE TRABALHADORA?

O estudo em torno da gestão da força de trabalho demonstra que, seguindo uma tendência mundial, o Brasil implementou reformas sobre orientação do receituário neoliberal o que influenciou diretamente as condições da proteção social e das relações de trabalho no País. As reformas e contrarreformas em curso, no Brasil, têm sido realizadas na perspectiva da redução da máquina pública, redução dos gastos sociais, atendendo aos interesses do capital, nada mais lógico já que se trata de um Estado capitalista.

A reforma do Estado conduzida por Bresser Pereira, nos anos de 1990, teve como característica central o isolamento do núcleo estratégico do Estado. Essa perspectiva de trabalho atacou o processo democrático, que vinha ganhando espaço nos anos anteriores (1980), pois se tornou extremamente centralizadora nas decisões, descartando a importância dos mecanismos de participação ou consulta popular. E a participação dos trabalhadores, servidores públicos, também se tornou muito limitada (aos cargos de alto escalão do governo).

A implantação do receituário neoliberal no Brasil, amplamente estruturada pela Reforma do Estado comandada por Bresser Pereira, tem, segundo Boito Jr. (1999), três grandes eixos: a) a implementação de uma política de desregulação do mercado de trabalho; b) uma política de privatização; e c) abertura comercial e a desregulamentação financeira. Esse processo da condução da gestão do Estado sob a perspectiva neoliberal, segundo o autor, causou danos significativos aos trabalhadores brasileiros. A nova conjuntura foi responsável pelo crescimento do desemprego que teve como “solução” medidas de desregulamentação do mercado de trabalho (BOITO JR. 1999).

Outras medidas reformistas adotadas, mundialmente, pelos governos neoliberais vão na mesma linha - de redução do Estado, ampliação do mercado, desindexação dos salários, fim da estabilidade do funcionalismo público, contratos de trabalho por tempo determinado, entre outras. São alguns exemplos do cenário que se desdobra no País sob a lógica da modernização do Estado.

Frente à realidade das condições de trabalho, a luta dos trabalhadores vem se mantendo em movimentos cíclicos, em processos de fortalecimento ou fragmentação dos

trabalhadores e de suas demandas. A luta da classe trabalhadora tem nos espaços de organização coletiva, como é o caso da organização sindical um instrumento fundamental na sua luta. No Brasil, o movimento sindical de modo geral passou por mudanças moldadas por diferentes concepções e práticas sindicais. O que se observa enquanto reação dos movimentos sindicais, especialmente a partir dos anos de 1980, é a de uma postura sindical defensiva, conforme aponta Antunes (2015, p. 198) , “[...] os sindicatos, foram forçados a assumir uma ação cada vez mais defensiva, cada vez mais atada à imediatidade, à contingência”, e esse movimento gerou uma regressão na já limitada ação sindicalista na defesa da classe trabalhadora no universo do capital.

Na reflexão de Alves (2006, p. 471), o núcleo hegemônico do sindicalismo brasileiro nos anos 2000⁴⁹ está desprovido, carente de utopia social capaz de mobilizar os trabalhadores e desenvolver a consciência de classe, e que “[...] a preocupação em preservar a base sindical, sob a ofensiva do capital na produção, contribui para dar uma legitimidade espúria à defensividade instrumental em detrimento da consciência de classe necessária”.

As mobilizações de trabalhadores no processo de reivindicação de seus direitos e das garantias relacionadas ao trabalho ocorrem em diferentes frentes: nas organizações sindicais, na organização de grupos profissionais, ou a partir de novas estratégias que vão sendo gestadas em meio à disputa histórica da luta de classe. Além da vinculação em diferentes entidades sindicais, conselhos profissionais, associações e grupos profissionais, os trabalhadores do SUAS vêm construindo seu próprio espaço de luta mediante a instituição dos fóruns permanentes.

É sob a perspectiva da construção de uma cultura contra-hegemônica que se desdobram as discussões sobre o lugar dos trabalhadores do SUAS e a organização dos fóruns de trabalhadores do SUAS. Adensar o debate sobre a gestão do trabalho no SUAS contribui para desocultar, na realidade social, as múltiplas formas com que se expressa a questão social no tempo presente, identificando tanto as desigualdades no processo de exploração dos trabalhadores quanto as estratégias utilizadas pelos trabalhadores para enfrentá-las.

⁴⁹ Para maior detalhamento sobre as mudanças sindicais no Brasil, ver – Trabalho e sindicalismo no Brasil dos anos 2000, de Giovanni Alves (2006).

4.1 OS FÓRUNS DOS TRABALHADORES DO SUAS: ESPAÇO DE LUTA DOS TRABALHADORES

Todo o esforço para a construção de uma política de recursos humanos no SUAS culminou em um conjunto de documentos - NOB-RH/SUAS, resoluções do CNAS sobre os trabalhadores de nível superior, fundamental e médio, orientações para recrutamento e seleção de trabalhadores para a Assistência Social, Política Nacional de Educação Permanente, entre outros. Esses documentos formalizam as reivindicações e pautas antigas e recorrentes dos trabalhadores da Assistência Social. A criação das normativas, resoluções e outros documentos oficiais dotou o SUAS e a gestão do trabalho no SUAS de uma institucionalidade, no entanto, é preciso observar que toda essa institucionalidade e formalidade não tem garantido, como se esperava, a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização.

Os processos constituídos para a implantação de um modelo de gestão do trabalho na Assistência Social são um movimento de luta que se consolida pela via do controle social formado por trabalhadores, usuários e entidades *versus* controle do capital. Contudo, este último é que tem definido, até agora, os rumos das relações sociais, que, seguindo uma tendência mundial, imprime um processo cada vez mais intenso de flexibilização das condições de trabalho (FREIRE, SILVA, 2006).

Dadas as condições do momento histórico - avanço do capitalismo, política econômica neoliberal, redução de empregos, redução de salários e reconcentração da renda, entende-se que a articulação política de associações de trabalhadores, conselhos profissionais, movimentos sociais, sindicatos contribuem para o tensionamento da realidade social, buscando melhorar as condições das relações de trabalho. Os processos organizativos dotados de posição ética e política contribuem para o fortalecimento da luta dos trabalhadores.

Mesmo que as mobilizações dos trabalhadores do SUAS sejam insuficientes para uma mudança efetiva nas relações de trabalho, é importante destacar o potencial de constituição de “sujeitos políticos coletivos”, os quais têm impulsionado a construção de um movimento contra-hegemônico, através da formação dos fóruns de trabalhadores do SUAS,

que vem fazendo o enfrentamento através da resistência ao modelo despolitizador neoliberal (FREIRE, SILVA, 2006, p.283).

É imprescindível demarcar o importante avanço dos movimentos sociais no Brasil, na década de 1980, em que se incluem as organizações de trabalhadores - inclusive os trabalhadores da Assistência Social, e que contribuíram, naquele período, entre outros aspectos, para o processo de democratização do País que culminou na promulgação da Constituição Federal, em 1988. Daquele momento em diante o controle social vem se desenvolvendo (não sem dificuldades e tensionamentos) como uma das vias do avanço democrático. Segundo Silva (2007), nos últimos 20 anos uma proliferação de experiências de participação social na discussão, formulação, gestão e/ou controle das políticas públicas tem se constituído nas três esferas de governo. As inovações institucionais — conselhos, comitês, fóruns e orçamentos participativos —, foram instituídas em todo o território nacional.

No campo da seguridade social, em especial nas políticas de Saúde e Assistência Social, tem se constituído o controle social através de fóruns permanentes, instituição de conselhos das políticas públicas e das conferências, realizadas periodicamente. Conforme mencionado nas discussões do capítulo 2 deste estudo, as conferências têm sido o lugar privilegiado de debate, avaliação e proposição para os avanços da Assistência Social. Somadas as Conferências, os processos de organização, através dos fóruns de trabalhadores e usuários, têm também repercutido enquanto importantes espaços do controle social.

4.1.1 Instituição dos Fóruns de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS

O destaque, neste estudo, é dado ao movimento dos trabalhadores do SUAS. As proposições alinhavadas nos espaços das Conferências de Assistência Social ganham contornos formais com a constituição do “Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS – FNTSUAS”, que é o reconhecimento da mobilização e organização dos trabalhadores e de suas reivindicações históricas. A criação do FNTSUAS ocorreu durante a VII Conferência Nacional de Assistência Social, no ano de 2009, em sessão plenária nacional dos trabalhadores presentes na sétima Conferência.

[...] durante a realização da VII Conferência Nacional de Assistência Social, em Brasília-DF, reuniram-se assistentes sociais, psicólogos, sociólogos e pedagogos, enquanto trabalhadores do SUAS, para discutir a seguinte pauta: 1. Criação do Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS, e consequentes Fóruns Estaduais; 2. Realização de Seminários Regionais com o tema: O Trabalhador do Suas. Representação inicial FENAS, FENAPSI, FNS e trabalhadores representando os Estados brasileiros (FNTSUAS, ATA DE REUNIÃO, 2009, s/p).

Nesse ato foi constituída uma comissão provisória e de articulação que teve como tarefa desencadear o processo de instalação dos fóruns nos municípios, estados, Distrito Federal e estruturar o fórum nacional. Também ficou estabelecida uma agenda de seminários regionais⁵⁰ para o ano de 2010, como uma das formas de mobilização e aproximação com os trabalhadores do SUAS de diferentes regiões do País. A proposta elaborada teve como tema central os “Trabalhadores do SUAS”, com debate a ser realizado sobre a profissionalização e superação do amadorismo, e plano de carreiras, cargos e salários (FNTSUAS, 2015a).

O documento formal que rege e organiza o FNTSUAS é o Regimento Interno, aprovado em maio de 2014. O Regimento Interno apresenta elementos da organização do FNTSUAS, natureza, atribuições, objetivos, direitos, deveres, estrutura, funcionamento, plenária nacional, coordenação nacional, coordenação executiva, comissões permanentes e dispõe sobre os fóruns estaduais, regionais e municipais (FNTSUAS, REGIMENTO INTERNO, 2015).

Os fóruns de caráter permanente são espaços coletivos dos trabalhadores e se instituem de forma “[...] autônoma, apartidária, sem personalidade jurídica e sem vínculos governamentais, de organização política dos trabalhadores do SUAS. Existem em suas instâncias nacional (FNTSUAS), estaduais (FETSUAS), regionais (FORTSUAS) e municipais (FMTSUAS)”. Os fóruns devem ser organizados a partir de regimento interno e se vinculam aos valores estabelecidos na Carta de Princípios do FNTSUAS (FNTSUAS, REGIMENTO INTERNO, 2015, p. 11).

A organização dos fóruns deve partir da organização dos próprios trabalhadores, considerado um instrumento de luta que objetiva fomentar a articulação política e

⁵⁰ A proposta dos seminários regionais ficou estabelecida da seguinte maneira: Região Sudeste - Rio de Janeiro, março de 2010; Região Centro Oeste - Cuiabá, abril de 2010; Região Nordeste - Recife, maio de 2010; Região Sul - Curitiba, julho de 2010; Região Norte, Belém, julho de 2010 (FNTSUAS, ATA DE REUNIÃO, 2009, s/p)..

representar o coletivo de trabalhadores em diferentes instâncias de discussão, deliberação, pactuação e gestão do SUAS, nas diferentes esferas de governo. Por ser uma organização de representação dos interesses dos trabalhadores do SUAS podem compor esse espaço,

Trabalhadoras e trabalhadores da Política de Assistência Social com diferentes tipos de vínculo empregatício e independente do nível de escolaridade, que atuam na rede socioassistencial pública e/ou privada e que não ocupam cargo comissionado na gestão pública ou de direção nas entidades e organizações de Assistência Social (FNTSUAS, 2015b, s/p).

Também podem participar dos fóruns representantes de entidades sindicais, associativas, acadêmico-científicas, de fiscalização do exercício profissional, conselhos profissionais das profissões que atuam na Assistência Social. Após ampla discussão conjunta com os fóruns estaduais, nacional e Conselho Nacional de Assistência Social foram publicadas as Resoluções do CNAS 17/2011⁵¹, 09/2014⁵² e 06/2015⁵³ que reconhecem e definem os trabalhadores que compõem o SUAS e a legitimidade do processo de organização coletiva, o que pode ser considerado uma conquista do movimento organizado do FNTSUAS junto às instâncias de controle social (FNTSUAS, 2015b).

Art.1º Reconhecer como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor como **associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas, fórum nacional, e fóruns regionais, estaduais e municipais de trabalhadores**, que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, na Política Nacional de Assistência Social-PNAS e no Sistema Único da Assistência Social-SUAS (BRASIL, CNAS, 2015, p.2, grifo nosso).

⁵¹ A Resolução 17/2011 do CNAS define os profissionais das proteções básica e especial da Assistência Social – Assistente Social, Psicólogo e Advogado. Define as categorias profissionais de nível superior, que poderão incorporar os serviços socioassistenciais: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional; e Musicoterapeuta. Ainda aquelas categorias que podem compor a gestão do SUAS: Assistente Social; Psicólogo; Advogado; Administrador; Antropólogo; Contador; Economista; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional.

⁵² A Resolução 09/2014 do CNAS ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de Ensino Médio e Fundamental do SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS: Cuidador Social, Orientador ou Educador Social, funções administrativas, funções de gestão financeira e orçamentária, funções de gestão da informação, monitoramento, avaliação, vigilância socioassistencial, benefícios, transferências de renda e CadÚnico, funções de limpeza, lavanderia, cozinha, copeiragem, transporte (diferentes modalidades), e de segurança.

⁵³ A Resolução 06/2015 do CNAS regulamenta o entendimento acerca dos trabalhadores do SUAS e reconhece como legítimos os processos de organização coletiva.

As diferentes formas de organização dos trabalhadores do SUAS estão também expressas nas atas e memórias de reunião, com o quadro de entidades que participam ou estão de alguma maneira articuladas aos debates realizados pelo FNTSUAS. Identificou-se, no estudo, a partir das atas e memórias de reunião do FNTSUAS, a participação de diferentes entidades na composição da coordenação nacional do Fórum. Essas entidades estão presentes, em alguma medida, também na composição dos fóruns em nível municipal, regional e estadual. As entidades que compõem o Fórum Nacional são de naturezas distintas — conselhos profissionais, organizações sindicais⁵⁴, associações e grupos profissionais —, no entanto, têm como ponto de partida a defesa dos direitos do trabalho, conforme a relação a seguir:

- CFP – Conselho Federal de Psicologia;
- CRP – Conselho Regional de Psicologia das diferentes regiões;
- CFESS – Conselho Federal de Serviço Social;
- CRESS – Conselho Regional de Serviço Social das diferentes regiões;
- COFFITO – Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional;
- CREFITO – Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional;
- CFED – Conselho Federal de Economistas Domésticos;
- ABRATO – Associação Brasileira dos Terapeutas Ocupacionais;
- ABEDEV - Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais;
- UBAM - União Brasileira de Associações de Musicoterapia
- GNPe - Grupo Nacional de Pedagogos;
- FNS – Federação Nacional dos Sociólogos;
- FENAS - Federação Nacional dos Assistentes Sociais;
- FENAPSI - Federação Nacional dos Psicólogos;
- FENAFITO - Federação Nacional dos Fisioterapeutas e Terapeutas Ocupacionais;
- FENATIBREF – Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas;
- CONFETAM – Confederação dos Trabalhadores Públicos Municipais;

⁵⁴ É importante destacar as diferenças entre as posições que ocupam as distintas organizações sindicais. Sindicatos são associações que reúnem trabalhadores de uma mesma categoria profissional; uma federação é uma associação que reúne pelo menos cinco sindicatos representativos de atividades ou de profissões idênticas, similares ou conexas; as confederações são organizações que reúnem no mínimo três federações sindicais de uma mesma categoria econômica ou profissional; e as centrais sindicais reúnem sindicatos de diversas categorias (GUIA TRABALHISTA, 2018).

- CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Segurança Social;
- CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil;
- CUT - Central Única dos Trabalhadores (FNTSUAS, ATAS e MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2009, 2011...2018).

Sobre a natureza dos espaços de articulação política organizativa dos trabalhadores destaca-se a que se propõe a instituir fóruns de trabalhadores do SUAS, entendendo que a natureza de cada entidade precisa ser preservada e respeitada no movimento mais amplo que articula diferentes entidades, [...]“o fórum tem função de mobilização dos trabalhadores, mas não realiza atividade sindical. Pode ser parceiro, mas tem naturezas diferentes dos sindicatos e dos conselhos. Este ponto também precisa ser recuperado”. Ainda nesse debate, o trecho seguinte aponta para a necessidade de clareza das entidades que compõem o FNTSUAS sobre a centralidade do debate a ser conduzido pelos fóruns, e [...] “considera que não somos sindicato, mas estaremos aqui fazendo o que? Discutir gestão? Não podemos deixar de discutir as questões trabalhistas aqui. Se disserem que isso aqui não é para discutir os direitos do trabalhador, o sindicato dos psicólogos da Bahia sai desse espaço” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

O trabalho do FNTSUAS ocorre sob importante articulação com entidades representativas dos trabalhadores que, nesse processo, são reconhecidas como parceiras fundamentais para a manutenção dos fóruns: [...] “os fóruns municipais estão sendo criados de forma regionalizada, com municípios agregados em distâncias de cerca de 20 km [...] como estratégia de sobrevivência dos fóruns, contamos com o apoio das entidades, como conselhos e sindicatos” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

O reconhecimento da articulação entre as entidades e fóruns, com o objetivo comum da defesa do SUAS e de seus trabalhadores, não exclui as tensões próprias desse contexto marcado pelas disputas internas, como sinalizado em alguns trechos das memórias de reunião, de que existem “tensões de fundo entre conselhos profissionais e as respectivas entidades sindicais” e apontamentos como “os sindicatos estão muito distantes dos trabalhadores” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2013, s/p).

É extremamente relevante toda a articulação dos fóruns junto às entidades que representam os interesses de trabalhadores dos diferentes segmentos, públicos ou privados, de diferentes níveis de formação, de diferentes áreas de formação no sentido de potencializar as ações dos fóruns tendo as entidades como parceiras. Contudo, é preciso garantir que os

fóruns não se constituam como espaço de entidades, mas, sim, de trabalhadores do SUAS. Nesse sentido, defende-se que para uma entidade integrar os fóruns esta representação deve ser por um trabalhador do Sistema Único de Assistência Social.

O trabalho político organizativo dos fóruns está orientado pelo documento denominado Carta de Princípios⁵⁵, que define a direção social que o coletivo de trabalhadores vem assumindo em busca da efetivação dos princípios éticos do SUAS, expressos na NOB-RH/SUAS. O documento tem como base sete princípios fundamentais, os quais podem ser agrupados em dois eixos. Um deles diz respeito à defesa de um projeto de sociedade distinto do modelo hegemônico que tem como referência a luta de classe e o processo organizativo dos trabalhadores em prol de uma sociedade mais justa e igualitária.

- a) Compromisso com a construção de uma **nova ordem social sem dominação-exploração de classe, etnia ou gênero**; afirmação da **identidade do Trabalhador/a do SUAS como classe trabalhadora** e como protagonista na qualificação da Política de Assistência Social;
- d) No apoio à constituição dos Fóruns Estaduais dos Trabalhadores Estaduais de Trabalhadores/as do SUAS - FETSUAS;
- f) A permanente qualificação do trabalho profissional orientado por princípios éticos;
- e) Reconhecimento da **unidade entre política econômica e política social no âmbito e defesa da Seguridade Social brasileira** (FNTSUAS, CARTA DE PRINCÍPIOS, 2015, p.8 e 9, grifos nossos).

Os princípios acima destacados pressupõem a articulação política dos trabalhadores e apoio para consolidação dos processos organizativos dos fóruns (estaduais, regionais e municipais) com trabalho de base realizado por mobilização e qualificação dos envolvidos. Outro aspecto nesse agrupamento dos princípios remete ao entendimento de que uma nova ordem social pressupõe pensar um novo modelo de organização da sociedade, considerando, para isso, que não é possível separar a política social da política econômica, e que a pobreza, ou as desigualdades, não são fenômenos naturais com qual se deparam os governos neoliberais, mas são produtos da realidade social engendrados no modelo de produção capitalista, alimentados por uma política neoliberal que reduz o emprego e os salários e reconcentra renda (BOITO JR., 1999).

O outro bloco de princípios foi agrupado com base na característica da garantia de direitos e defesa da proteção social brasileira:

⁵⁵ A Carta de Princípios do Fórum dos Trabalhadores do SUAS, formalizada em 13 de abril de 2012, apresenta origem, natureza, finalidades e princípios gerais para funcionamento dos fóruns (FNFSUAS, 2015a).

- b) Defesa dos direitos fundamentais e sociais garantidos na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988;
- c) Realização do trabalho com base nos princípios definidos na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº. 8.742/1993);
- g) Respeito à autonomia e à dinâmica própria de cada Entidade e Fórum membros, assim como, não permitir que interesses específicos daqueles se imponham nas ações e posições do FNTSUAS (FNTSUAS, 2012, p. 2,3).

Esse segundo agrupamento de princípios remete ao desenvolvimento de um trabalho pautado pela garantia dos direitos socioassistenciais, além da posição de prestação de serviços qualificados, respeitando o princípio do direito do cidadão, dever do Estado. Os princípios remetem ao processo de defesa do SUAS e do processo de universalização dessa política, reconhecendo, na realidade social brasileira, as necessidades da população oriundas do processo de desigualdade, engendradas pelo modo de produção capitalista.

Desde a instauração do FNTSUAS, durante a VII Conferência Nacional de Assistência Social⁵⁶, no ano de 2009, em sessão plenária nacional dos trabalhadores do SUAS, vários outros fóruns foram instaurados - Fóruns Estaduais dos Trabalhadores do SUAS – FETSUAS, Fóruns Regionais dos Trabalhadores do SUAS – FORTSUAS, e Fóruns Municipais dos Trabalhadores do SUAS – FMTSUAS.

A composição do FNTSUAS prevê a representação de entidades nacionais e de FETSUAS de todos os Estados da Federação, numa relação de horizontalidade. Os FORTSUAS e os FMTSUAS estão vinculados aos FETSUAS, também mantendo uma relação horizontalidade entre si e entidades estaduais. Ressaltando que existe uma unidade política, expressa pela adesão à Carta de Princípios dos FMTSUAS e FORTSUAS à do FETSUAS, e dos estados à do FNTSUAS (FNTSUAS, 2015b, s/p).

O FNTSUAS se constitui pela representação de entidades de trabalhadores do SUAS de distintas naturezas, sindical, acadêmico-científica, fiscalização de exercício profissional, representação de categoria profissional⁵⁷ e de representações dos Fóruns Estaduais e

⁵⁶ A Federação Nacional dos Assistentes Sociais - FENAS e a Federação Nacional dos Psicólogos - FENAPSI participaram representando as categorias profissionais e as demandas dos trabalhadores junto a VII Conferência Nacional de Assistência Social. As discussões e articulações dos trabalhadores chegaram à VIII Conferência Nacional de Assistência Social em 2011 que teve como tema central: “Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores”.

⁵⁷ Reconhecem-se as representações dos trabalhadores que integram as categorias profissionais de nível superior (definidas na Resolução CNAS no 17/2011) e reconhecem as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de Ensino Médio e Fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (definida na Resolução CNAS no 09/2014) e as regulamentações que venham a ser editadas; e as representações de demais trabalhadoras/es com formação de Ensino Fundamental, Médio e/ou superior que atuam na Política de Assistência Social (FNTSUAS, 2014, p.2).

Regionais de Trabalhadores do SUAS. Sua estrutura está organizada em coordenações: coordenação nacional, coordenação executiva e as comissões permanentes e grupos de trabalho – GTs, cada um com atribuições distintas, e a Plenária Nacional é o mais alto órgão deliberativo dentro da estrutura do FNTSUAS (FNTSUAS, 2014).

As comissões permanentes do FNTSUAS são: comissão de formação e articulação política, comissão de comunicação e informação, comissão da mesa nacional de negociação permanente e gestão do trabalho do SUAS, e comissão de orçamento e finanças. A participação das entidades e fóruns no fórum nacional está atrelada à adesão formal à Carta de Princípios do FNTSUAS, com indicação oficial de representantes, sendo um titular, primeiro e segundo suplentes (FNTSUAS, 2014).

Além do fórum nacional, estão constituídos fóruns municipais e regionais, sobre os quais não se tem um levantamento realizado em termos numéricos. A busca pelos dados quantitativos de fóruns de trabalhadores do SUAS instituídos se revelou um desafio, pois não há uma página oficial que agrupe as informações sobre os Estados, regiões e municípios, de forma que o processo de levantamento ocorreu por ferramenta de busca em páginas web. A identificação dos fóruns existentes foi possível em âmbito Estadual, considerando-se que, na maioria dos fóruns estaduais de trabalhadores do SUAS, há registros de agenda e ações desenvolvidas em páginas de redes sociais e em perfis de *Blogs*.

Um aspecto identificado junto às páginas de informação dos FETSUAS é que não consta o quantitativo, ou os nomes dos fóruns instituídos em âmbito regional e municipal, ficando difícil identificar o quanto esses espaços estão ou não formalizados. De posse dos contatos de cada FETSUAS realizou-se um processo de averiguação via e-mail, e contato via redes sociais, no sentido de buscar a informação sobre a instalação de fóruns municipais e regionais em cada Estado. Os retornos obtidos demonstram uma realidade discrepante no total de fóruns municipais e regionais em relação ao quantitativo dos municípios de cada Estado.

Além do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS, na página do FNTSUAS há um registro de 18 fóruns Estaduais, incluindo o Distrito Federal. No entanto, na busca realizada utilizando os termos “FETSUAS + nome do Estado”, e “Fórum de Trabalhadores do SUAS + nome do Estado” foram identificados um total de 26 fóruns Estaduais, incluindo o Distrito Federal, demonstrados no quadro 15 a seguir.

Quadro 15 - Mapeamento dos Fóruns Estaduais, Regionais e Municipais de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS e Fóruns Estaduais de Usuários do SUAS.

Estados e Distrito Federal	Registros de FETSUAS	Registros de FORTSUAS e FMTSUAS	Registros de FEUSUAS
Acre	FETSUAS AC*		FEUSUAS AC
Alagoas	FETSUAS AL*		FEUSUAS AL
Amapá	Não identificado		FEUSUAS AP
Amazonas	FETSUAS AM*	01 Fórum	FEUSUAS AM
Bahia	FETSUAS BA*	05 Fóruns	FEUSUAS BA
Ceará	FETSUAS CE*	02 Fóruns	Não identificado
Distrito Federal	FETSUAS DF*		FUSUAS DF
Espírito Santo	FETSUAS ES	01 Fórum	Não identificado
Goiás	FETSUAS GO*	03 Fóruns	Não identificado
Maranhão	FETSUAS MA*		FEUSUAS MA
Mato Grosso	FETSUAS MT*		Não identificado
Mato Grosso do Sul	FETSUAS MS*		FEUSUAS MS
Minas Gerais	FETSUAS MG*		Não identificado
Pará	FETSUAS PA		FEUSUAS PA
Paraíba	Não identificado		Não identificado
Paraná	FETSUAS PR*	01 Fórum	Não identificado
Pernambuco	FETSUAS PE		FEUSUAS PE
Piauí	FETSUAS PI*		FEUSUAS PI
Rio de Janeiro	FETSUAS RJ*	03 Fóruns	FEUSUAS RJ
Rio Grande do Norte	FETSUAS RN		FEUSUAS RN
Rio Grande do Sul	FETSUAS RS*	04 Fóruns	Não identificado
Rondônia	FETSUAS RO	Não tem	FEUSUAS RO
Roraima	FETSUAS RR		FEUSUAS RR
Santa Catarina	FETSUAS SC*	17 Fóruns	FEUSUAS SC
São Paulo	FETSUAS SP*	10 Fóruns	FEUSUAS SP
Sergipe	FETSUAS SE		FEUSUAS SE
Tocantins	FETSUAS TO*		Não identificado

Fonte: sistematizado pela autora (2018).

Nota: Os dados foram coletados utilizando-se ferramenta de busca e complementados pelo contato com os Fóruns Estaduais de Trabalhadores do SUAS. Os FETSUAS marcados com “*” identificam os fóruns que estão registrados na página oficial do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS. O mesmo procedimento de busca foi utilizado para levantamento dos Fóruns Estaduais de usuários.

Em âmbito estadual há um registro junto à página do FNTSUAS de 18 Fóruns Estaduais, incluindo o Distrito Federal. Segundo as informações da página oficial, os estados

que possuem fóruns são: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Manaus, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins e Distrito Federal, entende-se que os fóruns registrados na página são aqueles que estão formalmente instituídos junto ao FNTSUAS.

O levantamento realizado revela um processo importante da organização dos trabalhadores do SUAS, e que tem, em uma escala nacional, conseguido se articular na consolidação dos espaços de luta em defesa do SUAS e de seus trabalhadores, no entanto, ainda são poucos os fóruns em nível regional e municipal instituídos. Sobre o registro divergente da existência de Fóruns Estaduais que não estejam na página do FNTSUAS, isso pode ter relação com o fato de os estaduais não estarem ainda formalmente instituídos, mas que já iniciaram o processo de organização coletiva que deverá levar posteriormente à adesão ao FNTSUAS.

Sobre os registros no âmbito municipal e regional, o processo realizado levou a constatar os limites existentes no processo de monitoramento de criação dos fóruns. Essa dificuldade está expressa nos retornos recebidos em decorrência do levantamento para conhecimento do quantitativo de fóruns criados em âmbito regional e municipal. Embora se tenha conhecimento e registro pelo movimento de adesão dos regionais e municipais à carta de princípios de alguns Fóruns Estaduais, os mesmos apontam que não podem afirmar que existem apenas estes, em decorrência do processo dinâmico da organização de trabalhadores no interior dos Estados. Além da dinâmica da comunicação ser um desafio no processo de organização entre os trabalhadores, destaca-se a presença de grupos organizados de trabalhadores do SUAS que não estão identificados como Fóruns, mas como coletivos de trabalhadores do SUAS, o que alerta para a articulação dos trabalhadores de outras formas que não apenas no formato do fórum permanente de trabalhadores.

A ampliação dos fóruns e o acompanhamento desse processo é uma preocupação presente nas discussões nas reuniões do FNTSUAS. Uma das ações propostas em reunião é a de realização de um mapeamento dos conselhos municipais e estaduais, o que poderia dar visibilidade à presença da representação dos trabalhadores no controle social, e verificar se esse espaço tem sido garantido aos trabalhadores do SUAS. As reuniões do FNTSUAS estão registradas e postadas na página do fórum através do link – Memórias, Convocatórias e Documentos do FNTSUAS. A leitura desses documentos tornou possível conhecer os processos desenvolvidos, que se materializa nas ações realizadas pelo FNTSUAS. Esse

processo aponta para um trabalho intenso, que tem exigido dos trabalhadores muito envolvimento e estratégias cada vez mais coletivas no enfrentamento das dificuldades do cotidiano.

As memórias são documentos importantes para recuperação da história não contada, aquela história que fica invisibilizada aos olhos de quem participa dos espaços já constituídos - seminários, ações de mobilização e de luta, conferências. Cada proposta discutida, cada evento planejado, tudo está cuidadosamente registrado, de forma que contribui para remontar o processo histórico do FNTSUAS e dos FETSs. As memórias demonstram elementos que contribuem para o entendimento dos desafios para instituição de novos fóruns e manutenção dos já existentes.

Os desafios identificados para a manutenção dos fóruns podem ser organizados sob dois aspectos centrais: a questão financeira, e a articulação da classe trabalhadora. Esses elementos foram identificados pelos registros das falas dos trabalhadores participantes das reuniões do FNTSUAS. É importante informar que são situações que aparecem de forma recorrente nos relatos, em diferentes reuniões, na manifestação de trabalhadores dos diversos Estados brasileiros, em diferentes anos, o que demonstra a persistência das situações, tornando-as desafios para a manutenção dos fóruns.

Sobre a questão do financiamento, os registros apontam para essa situação como um desafio no processo de manutenção dos espaços dos fóruns, como pode se observar nos seguintes trechos dos documentos: “discutiram-se as dificuldades financeiras das entidades em participar das reuniões presenciais [...] dificuldade de funcionamento dos FETs é financeira”; “o Fórum Estadual deixou de existir por falta de financiamento”; “[...] o Fórum não tem financiamento, mas tem conseguido apoio das entidades” (FNTSUAS, MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2017 e 2018, s/p). Essa realidade demanda dos trabalhadores um empenho na articulação junto às entidades que estão representadas nos fóruns a fim de garantir sua permanência e a manutenção desses espaços.

Outro aspecto relevante sobre o processo do custeio se refere à viabilidade da participação dos trabalhadores do SUAS de nível intermediário (nível fundamental e médio de escolaridade), pois os fóruns são espaços do conjunto de trabalhadores do SUAS e deve-se primar para que todos possam estar mobilizados. A garantia do financiamento para o custeio desses trabalhadores é imprescindível para que esse processo de participação e representação não seja prejudicado, e essa preocupação também está expressa nos registros

do FNTSUAS: “[...] é necessário desenvolver alguma outra estratégia para mobilização e participação dos profissionais de nível intermediário, porque a representação é geralmente financiada pelos conselhos profissionais compostos por profissionais de nível superior” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2018, s/p). O regimento interno do FNTSUAS determina que a sustentabilidade dos fóruns ocorra do seguinte modo:

- I - Custeio das despesas e de participação de representantes pelas respectivas Entidades Nacionais e Fóruns Estaduais;
- II - Pela cotização entre os membros participantes de custos gerais necessários e aprovados pela Coordenação Nacional;
- III - Pela colaboração logística emprestada pelas entidades que compõem a Coordenação Executiva (FNTSUAS, REGIMENTO INTERNO, 2015, p. 12).

No entanto, pelo que se observa nos registros, garantir plenamente esse financiamento tem sido um importante desafio no processo organizativo dos fóruns. As estratégias de manutenção têm sido o financiamento da participação pelas entidades parceiras, sindicatos apoiadores, órgãos de representação de categorias profissionais. Destaca-se que alguns conselhos profissionais têm em suas pautas internas a previsão de recursos para manutenção das representações nos FETs e FNTSUAS.

Sobre a dinâmica de articulação da classe trabalhadora, observam-se elementos, como a limitação nos processos de mobilização dos trabalhadores, necessidade de ampliação dos grupos profissionais partícipes da organização dos fóruns - “[...] o desafio desse fórum é atrair outras categorias profissionais, como pedagogos, sociólogos, fisioterapeutas” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2018), e um movimento cíclico entre a criação dos fóruns, a partir do ano de 2009, enfraquecimento da organização e posterior retomada da mobilização dos trabalhadores, especialmente nos processos de instauração e manutenção dos fóruns estaduais e municipais.

Os fóruns estão em processo de reativação, pois desde 2013 estavam adormecidos e depois da Conferência Estadual eles se reativaram [...] o FET se reúne desde de 2012, em 2014 foi desmobilizado, voltando em 2015[...]; O fórum estadual estava desativado por dificuldades das entidades que o compunham. Quer-se agora, reativa-lo e trazer parceiros como a OAB e o CREFITTO, em 2012 houve um esvaziamento do fórum e atualmente está sendo recomposto. As vagas das entidades não foram todas ocupadas ainda, estão revendo os documentos de constituição do fórum [...]; O FETSUAS vem passando por grave problema de representação. As entidades pouco comparecem, inclusive nas reuniões da executiva, não havendo quórum para deliberação (FNTSUAS, MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2017 e 2018, s/p).

Os trechos extraídos das memórias de reunião são de diferentes fóruns estaduais, em que os membros participantes relatam as construções realizadas pelos FETs e suas dificuldades no processo de mobilização e organização. Tais elementos são recorrentes ao longo da história dos fóruns, e isso é compreensível, porque não se trata de uma instituição, mas de um movimento de articulação que demanda o envolvimento e a identificação dos trabalhadores com as pautas e com a direção política do FNTSUAS.

No processo de levantamento realizado para identificar os fóruns existentes foi possível verificar, nas redes sociais dos FETs, que os registros apresentam determinados espaçamentos nas postagens, que convergem para os dados registrados nas memórias do FNTSUAS. Assim, não é possível afirmar, pelo levantamento realizado, que esse espaçamento de tempo nas publicações tenha sido fruto da desmobilização, mas conduziu para essa percepção pela falta de manutenção de uma agenda programática. Outros aspectos importantes para a manutenção dos FETs são apontados nos registros, como a questão da não representatividade e participação dos espaços instituídos, destacados como um “[...] grave problema de representação, as entidades pouco comparecem, inclusive nas reuniões da executiva [...]”, e ainda, que os “[...] sindicatos estão muito distantes dos trabalhadores. Os profissionais são terceirizados e não se engajam nas lutas” (FNTSUAS, MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2017 e 2018, s/p).

Esses dados chamam a atenção para um aspecto fundamental no processo de organização dos trabalhadores, o de não se sentirem representados pelas entidades de classe, ou pelo movimento sindical. Embora essa questão não possa ser generalizada, é importante observar que esse sentimento, de não reconhecimento, não pertencimento, tem como pano de fundo o processo de precarização das relações de trabalho, o que contribui, entre outros aspectos, para a fragmentação dos trabalhadores. A crise de identidade com o movimento sindical tem conduzido os trabalhadores, em geral, a um processo de estranhamento entre si, gerando a desmobilização, ou tornando as lutas fragmentadas, fragilizando a luta de classe. O processo de opressão sobre os trabalhadores tem sido outro fator que dificulta a organização dos fóruns em nível municipal. Conforme registro destacado, “[...] o FETSUAS relata preocupação com os fóruns municipais que podem estar sendo suprimidos por gestores” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017).

O desconhecimento de como conduzir o processo de organização de um fórum permanente do SUAS também tem sido um ponto destacado pelos trabalhadores dos FETs e

do FNTSUAS, pois “[...] foram entregues cartilhas do FNTSUAS. Surgiram muitas dúvidas dos trabalhadores sobre o fórum, demonstrado o desconhecimento”. Esse elemento reforça, ainda mais, a necessidade de uma política de educação permanente que contemple temas para além da execução e aprimoramento do SUAS, como as discussões que ampliem o olhar sobre a realidade social, mundo do trabalho, organização coletiva de trabalhadores, entre outros temas.

Defende-se, neste estudo, uma política que instrumentalize os trabalhadores sobre os processos organizativos. Nesse sentido, a educação permanente deve considerar, no conteúdo, as discussões: a luta de classes, a organização sindical, o movimento de trabalhadores, superando uma formação tecnicista voltada essencialmente para a execução dos serviços e programas da política de Assistência Social. O fomento para criação dos fóruns de trabalhadores do SUAS nas diferentes instâncias, a criação de materiais informativos, de espaços de discussão e formação — os Seminários, as plenárias, reuniões descentralizadas —, como forma de fortalecimento da luta dos trabalhadores tem sido o principal ponto ação do FNTSUAS.

A partir dos desafios enfrentados para o fortalecimento do processo de organização algumas alternativas foram sendo construídas, como, a possibilidade de abertura das reuniões com uso de tecnologias, ferramenta online, a fim de viabilizar a participação dos representantes do FNTSUAS em casos em que estes não possam garantir sua participação presencial, a elaboração de materiais informativos disponibilizados pela página do FNTSUAS também de forma impressa em espaços importantes como as Conferências de Assistência Social, “se constatou a desarticulação dos FETs, uma documentação mostrando o passo a passo da criação de um FET foi feito” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2018, s/p).

Importantes movimentos de articulação com entidades, conselhos, sindicatos e Fórum de Usuários do SUAS têm sido desenvolvidos pelos Fóruns, em especial pelo FNTSUAS, como se pode observar nos registros: “[...] é necessário se reinventar para garantir a sustentabilidade do Fórum”, criar “[...] estratégias de sobrevivência dos Fóruns: contar com o apoio das entidades, como conselhos e sindicatos” ampliando a mobilização, “necessidade de articulação com os fóruns estaduais de usuários” (FNTSUAS, MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2017 e 2018).

4.1.2 A articulação de Trabalhadores e usuários em defesa do SUAS

Durante o trabalho de levantamento dos fóruns de trabalhadores optou-se por realizar também o levantamento dos Fóruns Estaduais de Usuários do SUAS – FEUSUAS, no sentido de observar o processo de mobilização em cada Estado brasileiro, considerando que uma das ações propostas pelos fóruns estaduais e o nacional de trabalhadores do SUAS era o fomento à organização dos fóruns de usuários. Utilizando a mesma metodologia de levantamento dos fóruns de trabalhadores, realizou-se a busca para identificar os fóruns estaduais de usuários, com os termos “Fórum de usuários do SUAS”, “FEUSUAS + nome do Estado”, “FEUSUAS”.

Foram identificados 18 fóruns estaduais de usuários, no entanto, é preciso alertar para o fato de que esse dado é uma aproximação com a realidade. E como não há uma plataforma única que realiza o monitoramento da implantação ou desarticulação dos fóruns não é possível afirmar que esse número é exato, mas é possível inferir que há um amplo movimento no território nacional dos usuários do SUAS, e que vem estreitando a aliança com os trabalhadores.

Além da criação dos fóruns de usuários observa-se uma articulação que vem se estreitando, que é a relação entre trabalhadores e usuários do SUAS para a construção de uma agenda de interesses convergentes, a qual tem sido construída sob a perspectiva da defesa do SUAS, dos direitos socioassistenciais, da defesa da proteção social brasileira, e da defesa da classe trabalhadora. A articulação, ou aliança entre trabalhadores e usuários, é um movimento fundamental na perspectiva de compreensão de sujeitos de direitos, que, embora sejam atendidos pela política de Assistência Social e por seus trabalhadores, não pode ser visto fora da relação de classe (RIZZOTI, 2011).

O avanço em torno da política de Assistência Social e sua compreensão enquanto um direito

[...] convive em seu cotidiano de forma conflituosa com procedimentos tradicionais de seleção, classificações oriundas das deficiências de estruturas nos serviços, da escassez de benefícios, do número insuficiente de profissionais, da dificuldade de aprimoramento técnico. Convive também com a dificuldade de reconhecer os usuários como sujeitos de direitos, cuja história evidencia trajetórias que envolvem discriminação de classe, de gênero, de raça e de etnia, que se vinculam a seus grupos, que estabelecem algumas relações de poder e que travam, diariamente, lutas pela sua sobrevivência (RIZZOTI, 2011, p. 75).

Nesse cenário, a aliança construída entre trabalhadores e usuários contribui para o entendimento e fortalecimento da luta coletiva que se desenha na articulação entre os fóruns. A conexão entre os diferentes segmentos, em uma perspectiva de cooperação, extrapola o viés subalterno que, historicamente, foi atribuído aos usuários, contribuindo para criar a condição de reconhecimento de sujeitos de direito. A aliança entre trabalhadores e usuários do SUAS se formaliza na perspectiva da garantia dos direitos. “A garantia dos direitos tem representado um campo de contradições postas pelo modelo econômico que forjou o contexto social da pobreza e desigualdades e que, em meio a lógica capitalista, acabou por instituir um campo de lutas [...]” (RIZZOTI, 2011, p. 73).

É no campo de lutas que trabalhadores e usuários encontram os pontos convergentes que potencializam o movimento em defesa do SUAS, mas, acima de tudo, em defesa da proteção da classe trabalhadora da qual todos fazem parte. Nesse contexto, as lutas individuais são reconhecidas e se constituem coletivas, como é possível evidenciar no importante movimento da articulação entre trabalhadores e usuários. A Figura 02 apresenta a estrutura das cartas de princípios dos respectivos fóruns.

Figura 02 – Estrutura das Cartas de princípios dos fóruns, FNTSUAS e FNUSUAS.

FNTSUAS	FNUSUAS
<p style="text-align: center;">Origem</p> <p>O FNTSUAS concebido durante a VII Conferência Nacional de Assistência Social, em sessão plenária nacional dos/as trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, realizada no dia 2 de dezembro de 2009, em Brasília – DF.</p>	<p style="text-align: center;">Origem</p> <p>O FNUSUAS foi instituído na Reunião Decentralizada e Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social, realizada em Salvador, em novembro de 2014 pelos usuários do SUAS ali reunidos.</p>
Natureza	<p>Eixos comuns dos documentos, respeitando o direcionamento aos trabalhadores/as e aos usuários/as respectivamente.</p>
Finalidade	
Princípios	
Objetivos	

Fonte: FNTSUAS (2012). FNUSUAS (2015). Sistematizado pela autora (2018).

A composição estrutural e de conteúdo das cartas de princípios versa sobre o processo de organização dos fóruns, destacando-se, aqui, os pontos comuns no que tange à natureza, finalidade, princípios e objetivos desses espaços. O que distingue essencialmente os documentos Cartas de Princípios dos Fóruns é o período em que foram instituídos — em 2009 o FNTSUAS, e em 2014 o FNUSUAS — e o direcionamento das ações para a organização do grupo de trabalhadores, ou para o grupo de usuários do SUAS.

Sobre a natureza dos fóruns é possível observar, em comum, que são organizações políticas, coletivas, de caráter permanente. Constituem-se em espaço de articulação e deliberação em defesa do Sistema Único de Assistência Social, contribuem diretamente para o processo de fortalecimento do Controle Social. Em um primeiro momento, os Fóruns, FNTSUAS e FNUSUAS (em períodos distintos) tiveram como prioridade: o processo de estruturação formal deste espaço; a aprovação da Carta de Princípios dos Fóruns; e o fomento para a instalação dos Fóruns Estaduais e Municipais. A finalidade precípua dos fóruns é fomentar a articulação política, deliberar, pactuar, participar do controle social através da representação de cada segmento.

Sobre os princípios dos fóruns, observa-se que estes estão igualmente pautados, na defesa do Sistema Único de Assistência Social e sua legislação; Respeito à identidade, autonomia e dinâmica de cada organização e Fóruns membros (regionais e/ou municipais); defesa dos interesses coletivos (usuários/as e trabalhadores/as). Os princípios do fórum de usuários do suas converge com o proposto pelos princípios do fórum de trabalhadores, observa-se a mesma perspectiva de dimensão política pautada na construção de uma nova ordem social.

- a) Compromisso com a construção de uma nova ordem social sem dominação, exploração de classe, etnia ou gênero; afirmação da identidade do Usuário/a do SUAS como protagonista da Política de Assistência Social;
- b) Defesa dos direitos fundamentais e sociais garantidos na Constituição Cidadã;
- c) Realização de atividades respeitando os princípios definidos na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº. 8.742/1993);
- d) Apoio à constituição dos Fóruns Estaduais e Municipais dos Usuários/as do SUAS – FEUSUAS/FMUSUAS;
- e) A permanente qualificação do usuário/a;
- f) Respeito à autonomia e à dinâmica própria de cada Organização e Fórum membros, assim como, não permitir que interesses específicos daqueles se imponham nas ações e posições do FNUSUAS (FNUSUAS, 2014, p.2).

Além dos princípios destacados que convergem para a posição política em direção da defesa de direitos entre os fóruns de trabalhadores e usuários, outros aspectos do processo de organização também são convergentes. Isso se deve ao processo gerado no bojo da construção do SUAS em que trabalhadores e usuários têm somado forças na perspectiva de garantir seu espaço de direito de protagonistas dessa política.

Sobre os objetivos dos fóruns destaca-se a proposição destes para promover a formação de trabalhadores e usuários, fomentar a criação, e também contribuir com apoio e articulação dos fóruns regionais e/ou municipais; estabelecer estratégias de articulação com

instâncias governamentais, instituições que tenham interface com a Política de Assistência Social, movimentos sociais e Conselhos de Assistência Social e fortalecer o debate em defesa do SUAS (promover e/ou participar de eventos, atos políticos, conferências, etc.). Em relação aos objetivos dos fóruns, apenas um deles se diferencia para o FNTSUAS, que se refere ao objetivo de receber denúncias e encaminhá-las aos órgãos competentes, sobre as condições de trabalho dos servidores da Assistência Social e do atendimento aos usuários pela rede de serviços.

A aproximação de trabalhadores e usuários não é incorporada aqui como um processo livre de contradições e de disputas. É preciso sim observar que esse processo ocorre em um cenário que, historicamente, foi marcado pela subalternidade dos usuários, o que demanda a superação dos processos alienantes, disciplinadores e subalternizantes a que estes foram submetidos. Nesse sentido, a aliança “[...] com os usuários deve pautar-se por compreendê-lo como alguém que vive um cotidiano de luta contra as adversidades da vida. [...] o que imprime a necessidade de estabelecer um elo forte sustentado pelo compromisso ético-político” (RIZZOTI, 2011, p. 83).

Os trabalhadores do SUAS, na aliança com os usuários, organizações populares e movimentos sociais, podem, pela natureza da autonomia construída em condições e relações objetivas, fortalecer os processos de resistência em defesa do SUAS, no contexto atual de fragilização de suas bases. A construção de ações conjuntas entre trabalhadores e usuários, seja pela articulação através dos fóruns ou na articulação direta entre esses segmentos nas ações cotidianas nos serviços, é um avanço importante para a Assistência Social e para a consolidação de uma relação horizontal, que tem diferentes papéis, mas que não está constituída pela hierarquia, para que se possa romper com o processo histórico da subalternidade. Entende-se que quando os trabalhadores se movimentam no sentido de dar vistas as condições concretas que perpassam o cenário da política da Assistência Social, respeitando os usuários enquanto sujeitos de direito, a aproximação ganha *status* de articulação.

Trabalhadores do SUAS tem utilizado diferentes estratégias, debates, discussões amplas sobre o contexto político, as mudanças importantes realizadas no âmbito da gestão federal, ou de gestões estaduais e municipais e as implicações para toda a sociedade, cartas abertas sobre as condições de trabalho no SUAS, são todas ações que contribuem para o

entendimento dos usuários daquilo que é comum a vida da classe trabalhadora, as condições aviltantes a que todos estão submetidos.

Igual a vocês, somos mães, pais de família que sustentamos nossos filhos, e muitas vezes nossos pais idosos. Recebemos em geral, um salário mínimo, vale transporte e vale alimentação [...] nossos contratos de trabalho são realizados por empresas terceirizadas, muitas delas pagam em dia [...], mas outras, constantemente atrasam nosso salário, muitos de nós não recebemos ainda nosso 13º salário [...]. O prefeito suspendeu pagamentos por 90 dias, e nós CONTINUAMOS SEM RECEBER NOSSOS DIREITOS, ENTRE ELES, NOSSO PRÓPRIO SALÁRIO (CARTA ABERTA, 2016, s/p. grifos no original).

Entende-se que a transparência com as questões que envolvem os trabalhadores numa perspectiva de dialogar com quem é atendido nos serviços, contribui para a compreensão de que no contexto de precarização do trabalho a que todos estão submetidos (usuários e trabalhadores do SUAS) é preciso somar forças. A construção da “unidade na diversidade” que é destacada na relação entre trabalhadores do SUAS, pode ser aplicada também quando se trata da relação entre usuários e trabalhadores. Resultados significativos desse movimento têm sido observados, como nos casos de apoio dos usuários aos grupos de trabalhadores em greve, manifestações de usuários através de ações dos fóruns de usuários em defesa dos direitos dos trabalhadores do SUAS, sob a perspectiva da importância da Assistência Social no campo da proteção social brasileira.

A possibilidade de organização articulada entre trabalhadores e usuários do SUAS contribui para o fortalecimento das lutas em defesa do SUAS, do sistema de proteção social e em especial para unificar as lutas em prol de uma nova ordem social. Na conjuntura de crise, em que a questão social se torna extremamente grave, trabalhadores e usuários vêm seus direitos agredidos, e compreender que a luta travada é uma luta comum pelos direitos da classe trabalhadora é um avanço para o enfrentamento do agravamento da pobreza, da exclusão e de precarização nos padrões de proteção social a que todos estão submetidos.

4.1.3 Participação e Controle Social

A agenda dos fóruns de trabalhadores estadual, regional ou municipal segue uma direção política de defesa dos trabalhadores e das condições de trabalho no SUAS, contudo

as particularidades locais e regionais devem ser consideradas de modo que o conjunto de trabalhadores podem (e devem) se expressar contribuindo para os debates acerca das suas condições de trabalho. O que se observa, a partir dos processos organizados pelo FNTSUAS, é que temas como ausência/insuficiência dos recursos, arbitrariedades de gestores, precarização dos vínculos, desmonte da política, tornam-se pauta das agendas estaduais e da nacional, o que consolida as demandas dos trabalhadores em torno de uma agenda comum, fortalecendo-os para os debates nos espaços de disputa, no exercício do controle social, junto à gestão, e nos processos de constituição das mesas de negociação.

Os Fóruns podem estar representados nos espaços de Controle Social, nos Conselhos e Conferências de Assistência Social, tanto no âmbito municipal, estadual, distrital e nacional; nas Mesas de Negociação constituídas nas respectivas instâncias da Federação, conforme previsto na NOB-RH/SUAS (2006); nos espaços de participação na Gestão do SUAS; no Núcleo de Educação Permanente, previsto na Resolução CNAS nº 04/2013 e nos espaços de Pactuação do SUAS. A representação nestes espaços deve ser indicada após deliberação coletiva do Fórum e representar todas e todos trabalhadoras/es do SUAS em diferentes cargos, serviços e níveis de escolaridade, independente da categoria profissional do respectivo representante, reforçando a identidade de Trabalhadora e Trabalhador do SUAS (FNTSUAS, 2015b, s/p, grifo nosso).

O controle social⁵⁸, ganha espaço neste estudo enquanto uma categoria empírica que foi ao longo da pesquisa demonstrando seu potencial. Ao se debruçar sobre as questões relativas ao trabalho e considerando que o foco são trabalhadores de uma política pública, várias inferências foram sendo identificadas com relação ao campo da participação e do controle social pelos trabalhadores do SUAS.

Nos últimos 20 anos houve uma proliferação de experiências de participação social na discussão, formulação, gestão e/ou controle das políticas públicas, nas três esferas de governo. As inovações institucionais, tais como conselhos, comitês, fóruns e orçamentos participativos, foram instituídas aos milhares em todo o território nacional (SILVA, 2007).

⁵⁸O controle social a que se refere neste estudo são os espaços instituídos de participação da sociedade civil no controle e fiscalização das ações do Estado. Tal participação é mais que simples presença nos “espaços de controle, sem autoria histórico-política”. O controle social envolve sujeitos individuais e coletivos e materializa-se através da participação e compartilhamento de poder nos processos decisórios. “Tomando como referência a perspectiva gramsciana, é importante considerar que o controle social constrói-se no contexto de uma sociedade civil não homogênea, ou seja, uma sociedade civil plural que apresenta interesses antagônicos em sua composição.” A novidade do controle social a partir da Constituição Federal brasileira de 1988, está na capacidade de intervenção da sociedade civil, e em especial das classes subalternas, com o objetivo de pautar seus interesses na agenda política do Estado (OLIVEIRA, 2012, p. 54).

A constituição dos espaços participativos também se desdobrou no campo da Assistência Social, e tem sido *locus* privilegiado dos debates e da inserção dos trabalhadores na perspectiva do controle social. A constituição de canais participativos não é garantia para que os participantes preferenciais⁵⁹ se envolvam nas decisões políticas que ocorrem, estes podem escolher não se envolver, ou ter seu envolvimento redundado em manipulação, consulta ou somente acesso a informações (CÔRTEZ, 2004).

Destaca-se, nesta reflexão, o controle social, exercido pelos trabalhadores no movimento organizado por eles e sua incidência nos espaços formais das conferências e dos conselhos de Assistência Social. É importante mencionar que, historicamente, os trabalhadores da política de Assistência Social têm participado ativamente de todos os espaços de reflexão, deliberação na gestão e na própria formulação do SUAS.

Os trabalhadores do SUAS têm importante presença na composição dos Conselhos de Assistência Social (municipais, estaduais e no nacional), representando os diferentes segmentos – governamental ou sociedade civil. No entanto, o destaque, aqui, é para observar a presença dos trabalhadores do SUAS na composição dos conselhos enquanto representantes do seu próprio segmento, o que implica a defesa do SUAS e das pautas e interesses de todo o grupo de trabalhadores do SUAS.

Os representantes dos trabalhadores nos conselhos de Assistência Social são representantes sindicais, representantes de conselhos profissionais vinculados à política de Assistência Social, e representantes de associação, fórum ou coletivo de trabalhadores. As distintas formas de representação, pelas diferentes entidades, garantem que trabalhadores que estejam ou não organizados nos fóruns possam estar representados, fazer incidência e participar das deliberações junto aos conselhos.

As representações nos conselhos municipais compostas por representantes governamentais e representantes da sociedade civil somam um total de 84.973 conselheiros municipais em todo o País, distribuídos conforme representação da Tabela 1.

⁵⁹Refere-se aqui especialmente os atores da sociedade civil, representantes de movimentos populares, sindicais, das entidades que compõe a política de Assistência Social, grupos de interesse de usuários e trabalhadores, ou os próprios usuários e trabalhadores.

Tabela 01 – Composição dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Representação	Número de Conselheiros	Percentual
Governamental Assistência Social	11.064	13,0%
Governamental Educação	9.197	10,8%
Governamental Saúde	8.784	10,3%
Governamental - Outras áreas	14.577	17,2%
Sociedade Civil - das entidade e Organizações de Ass. Social	18.215	21,4%
Sociedade Civil - dos usuários	6.740	7,9%
Sociedade Civil - organizações dos trabalhadores	7.183	8,5%
Sociedade Civil - organizações dos usuários	9.213	10,8%
Total	84.973	99,90%

Fonte: Brasil, CENSO SUAS (2017, p. 23).

No grupo de conselheiros representantes de trabalhadores do SUAS a divisão fica expressa, em percentuais, da seguinte forma: a) representante de sindicato de trabalhadores 30,1%; b) representante de conselho de classe profissional (Conselho Regional de Serviço Social – CRESS, Conselho Regional de Psicologia – CFP, outros conselhos de classe) 30,0%; c) representante de associação, fórum ou coletivo de trabalhadores 38,6%; e, d) outros tipos 24,7% (BRASIL, CENSO SUAS, 2017).

Para além da identificação da presença dos trabalhadores ocupando os espaços de controle social como os conselhos municipais⁶⁰, estes ocupam também acento em conselhos estaduais e no Conselho Nacional de Assistência Social. Protagonismo e incidência política que fica evidenciado nas memórias de reunião do FNTSUAS.

Participação na formulação e implementação da PNEP/SUAS. Através da representação no CNAS. [...] Incidência no CNAS sobre a assistência social não assumir o programa criança feliz. [...] Incidência junto ao CNAS posicionando contrariamente sobre a entrada das comunidades terapêuticas como serviços de assistência social (FNTSUAS, MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2012, 2017, s/p).

As memórias apontam também “[...] a incompleta representação dos trabalhadores nos conselhos municipais e estaduais [...]”, o que mantém o debate nos fóruns sobre a importância de se preparar para assumir este espaço democrático participativo, que é também

⁶⁰ Com todos os avanços no exercício do controle social é preciso observar as características institucionais que influenciam a participação nos conselhos de Assistência Social, especialmente nos conselhos municipais. Nos conselhos municipais de Assistência Social os gestores detêm poucos recursos políticos para controlar a dinâmica das ações do campo da assistência privada disseminada nos municípios. Por esse fator as decisões tomadas acabam ficando restritas às entidades públicas e privadas que recebem recursos financeiros para a prestação de serviços (CÓRTEZ, 2004).

permeado por disputas. Uma das ações planejadas entre os trabalhadores do FNTSUAS foi a proposição de constituir uma “[...] designação de agentes multiplicadores que podem atuar na ponta [...]”, contribuindo para o fortalecimento, ampliação das inserções e representações de trabalhadores enquanto conselheiros, buscando “[...] discutir e definir estratégias para aumentar a representatividade dos trabalhadores nos conselhos. Decidiu-se que será feito um mapeamento dos conselhos municipais a partir dos conselhos estaduais” (FNTSUAS, MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Embora os fóruns tenham demandas e temas que são centrais para as discussões e ações a ser desenvolvidas, enquanto prioridades, observam-se, no conjunto de informações das memórias de reunião, questões que dizem respeito à realidade específica de cada fórum como pode ser destacado neste extrato de reunião: “quanto aos problemas gerados pela administração Dória⁶¹, o fórum procurará se inscrever no conselho estadual e promover uma frente legislativa para o tema da assistência social [...] No quesito do pleito de vaga para o Conselho Estadual de Assistência Social, o Ministério Público deu parecer favorável. Esse parecer da procuradoria poderá ser encaminhado como subsídio a outros FETs” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p). Tal posicionamento demonstra as estratégias dos trabalhadores no enfrentamento das questões que atacam o SUAS e os trabalhadores cotidianamente, em que a articulação junto aos espaços de controle social, como é o caso do Conselho Estadual, pode ser uma alternativa.

Durante as reuniões do FNTSUAS, os FETS presentes apresentam a situação de cada fórum, as construções, estratégias realizadas e os maiores entraves no processo de organização coletiva, e, especialmente nas memórias do ano de 2017, várias informações são apresentadas em relação aos trabalhadores do SUAS e as Conferências. Tais informações revelam diferenças entre cada Estado em decorrência dos avanços ou não da instituição dos Fóruns. Por ser ano da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social, o FNTSUAS

⁶¹ Os trabalhadores estão se referindo à gestão do prefeito da cidade de São Paulo João Agripino da Costa Dória Junior (PSDB) eleito em 2016, licenciado em 2018 para concorrer às eleições para governador do estado de São Paulo. A gestão municipal de Dória é marcada por polêmicas na condução de uma política “higienista” e autoritária, entre as ações destaca-se: a) repressão à população em situação de rua; b) demandar equivocadamente que equipes da Assistência Social e da Saúde conduzam para internação compulsória pessoas usuárias de drogas; c) demolição da “craquelândia”, ação que deixou pessoas feridas; e, e) programa “Alimento para Todos”, composto alimentar, produzido a partir de alimentos próximos à data de vencimento, que deveria ser incluído na merenda escolar, o alimento ficou conhecido como farinata, ou ração humana. Mesmo em meio a polêmicas e índices de reprovação da gestão municipal Dória foi eleito governador do Estado de São Paulo em 2018, com 51/75% dos votos válidos (PAULO, 2018).

acompanhou a partir dos relatos dos FETS, como o processo da articulação e participação dos trabalhadores do SUAS tem se dado na perspectiva do controle social.

Entre as memórias destaca-se alguns aspectos mencionados de diferentes estados e municípios. Sobre a participação:

[...] a participação dos trabalhadores na conferência foi incipiente. [...] a organização dos usuários foi surpreendente, houve distribuição de folders, o que demonstrou a articulação deles. [...] surpreendida com a organização do evento e pela quantidade de usuários presentes. [...] Para surpresa da organização, esse método deu certo e, para a conferência, apareceram mais participantes do que o esperado. [...] a conferência municipal de Curitiba coincidiu com o pleito dos servidores da assistência social sobre o reajuste da data base, então em discussão na Câmara Municipal da cidade. Assim, não foi possível mobilizar os profissionais que trabalham na ponta para a conferência, pois a maioria estava envolvida na greve (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Observa-se, a partir dos extratos, que, embora exista uma participação importante, ainda é um desafio ampliar e qualificar a participação. A articulação entre trabalhadores e usuários do SUAS é um movimento que tem crescido e se consolidado, e os espaços das conferências têm sido um importante momento de aproximação desses segmentos, conforme se lê: “[...] trabalhadores e usuários se encontrarão no primeiro dia da conferência, ocasião em que a cartilha do FNTSUAS será distribuída” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017).

Sobre a articulação dos trabalhadores nos estados e municípios na preparação para as Conferências:

[...] no Ceará, o FET passa por uma reestruturação [...] haverá evento para tratar da participação dos trabalhadores nas conferências. [...] Desenvolveu-se, então, um sistema de trabalho que procurou incentivar os servidores a repassarem, em suas regiões, o conteúdo a ser debatido nas conferências. [...] O FETSUAS – RS deseja oferecer um café e uma roda de conversa. O intuito é subsidiar os trabalhadores que participarão desse evento. [...] FETSUAS – CE promoveu um seminário com os trabalhadores do SUAS, a fim de prepará-los para as conferências (FNTSUAS, MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Ainda sobre o processo de preparação desenvolvido para qualificação e incidência nos debates e participação dos trabalhadores nas conferências, acompanhando a realização destas nos municípios e estados brasileiros, o FNTSUAS debateu sobre a importância de

também preparar textos, materiais que subsidiariam os trabalhadores nas discussões nos diferentes eixos⁶² propostos para a Conferência de 2017,

[...] a preocupação do FNTSUAS deve ser sobre como essa política está impactando o trabalhador da ponta. Sugeriu que o documento do Fórum fosse mais prático, discutindo estratégias que afetem diretamente o trabalhador. [...] no eixo 2 é mais fácil achar uma brecha para incluir a pauta dos trabalhadores, mas sugeriu que o Fórum procure brechas em todos os eixos. Lembrou que nas conferências chama-se muitos representantes do poder público como palestrantes, que não vão inserir a pauta dos trabalhadores. [...] um gancho para inclusão da pauta seria o argumento de que os trabalhadores do SUAS são tão mal remunerados que também são usuários do sistema. [...] os trabalhadores devem falar sobre todos os eixos. Esclareceu que na última reunião foi encaminhado que hoje seriam apresentados todos os eixos, para que o FNTSUAS verse sobre todos, pelo olhar do trabalhador (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

É possível destacar um processo intenso em termos de organização, preparação para qualificação para ocupar os espaços de debate. A preocupação com a qualificação dos trabalhadores no sentido de fortalecê-los tem sido uma evidência recorrente, expressa nas atas e memórias de reunião e nas ações dos trabalhadores do SUAS. Observa-se tal demanda como um processo que vem sendo perseguido pelo fórum, como espaço de organização coletiva, política e também de qualificação dos trabalhadores para o enfrentamento das questões de desmonte da política de Assistência Social e da precarização das suas condições de trabalho. Todo o trabalho de monitoramento das conferências e da participação dos trabalhadores, organizadas pelos fóruns, tem contribuído para o fortalecimento desse espaço do controle social, pois “[...] o FET conseguiu incidir para que propostas condizentes com as diretrizes fossem priorizadas” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

É importante destacar que o processo de mobilização dos trabalhadores da Assistência Social não inicia com os fóruns de trabalhadores do SUAS. Os trabalhadores desta política têm sido protagonistas, partícipes da construção da Assistência Social e do SUAS, através da mobilização e articulação com outros segmentos ao longo da trajetória da Assistência Social. Não há como refletir sobre a construção e consolidação do campo da

⁶² A Conferência Nacional de Assistência Social de 2017 e as que antecederam em nível estadual e municipal, teve como tema “Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS”, debatidos com base em 4 eixos. Eixo 1: A proteção social não contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais. Eixo 2: Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS. Eixo 3: Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais. Eixo 4: A legislação como instrumento para uma gestão de compromissos e responsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais” (BRASIL, CNAS, 2017).

Assistência Social sem destacar a participação fundamental dos trabalhadores, como sujeitos implicados no processo constitutivo do SUAS. Nesse cenário, os fóruns de trabalhadores potencializam a participação dos trabalhadores no controle social, garantem um *status* de formalidade para a organização dos trabalhadores.

O fato dos trabalhadores do SUAS estar organizados nos fóruns e ter cotidianamente ocupado importantes espaços do controle social, é importante observar que esse processo não está livre das contradições inerentes aos processos político organizativos, conforme aponta uma ata de reunião em que os trabalhadores problematizam questões de divergências, “[...] as divergências entre os trabalhadores devem aparecer nas reuniões do FNTSUAS e não no CNAS” (FNTSUAS, ATA DE REUNIÃO, 2012, s/p). O relato aponta para um situação ocorrida em reunião do Conselho Nacional de Assistência Social em que ficou explícita divergências entre o FNTSUAS e os trabalhadores que o representa no CNAS, de modo que o grupo entende que tais situações devem ser matéria para debate no espaço de organização do fórum, a fim de alinhar e qualificar esse espaço potencial.

Há um fortalecimento na participação dos trabalhadores que tem, a partir dos debates e construções dos fóruns, uma direção ético-política, o que direciona as ações dos trabalhadores numa percepção do campo coletivo de lutas⁶³. Não se pode esquecer que o controle social é um campo de disputas, por exemplo a negação da participação de trabalhadores em mesa de abertura de determinadas conferências, “[...] relatou-se que a fala dos trabalhadores foi negada na mesa de abertura, assim, a abertura da conferência foi burocrática, sem fala dos trabalhadores” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Ora, se os trabalhadores do SUAS são essenciais para a existência dos serviços, como podem estes ser negligenciados quando se trata de avaliar e construir as propostas futuras sobre as quais irá se desenvolver seu trabalho? É preciso reconhecer a contradição inerente aos processos participativos e as disputas que se estabelecem no âmbito do controle social. A organização dos trabalhadores do SUAS constitui-se um desafio constante, “[...] principalmente pela história assistencialista, clientelista que atravessa a assistência social e está em disputa permanente em detrimento ao direito, e que se reascende neste momento

⁶³ A articulação dos trabalhadores com outros segmentos da sociedade perpassa todas as ações dos fóruns que serão mais bem explicitadas no item 4.3 deste estudo.

quando cresce a agenda do Estado mínimo com o avanço de governos liberais conservadores” (THOMASSIM, 2018, s/p).

O movimento organizado dos trabalhadores do SUAS é fundamental enquanto uma estratégia de fortalecimento da classe trabalhadora nos espaços “[...] democráticos de participação e de controle social, tendo por base a atual conjuntura de desmonte das Políticas Públicas e as perdas dos direitos sociais e trabalhistas” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Ainda no que se refere à participação ativa dos trabalhadores nas conferências, ao longo da trajetória da política de Assistência Social, e em especial na conferência de 2017, sobre a qual se está apresentando o movimento de monitoramento junto ao FNTSUAS, destaca-se que os trabalhadores não têm como horizonte pautar, nos conselhos e conferências, apenas as demandas que atingem as suas condições e relações de trabalho. Os trabalhadores têm como prerrogativa e posição ético-política a defesa do SUAS, dos direitos socioassistenciais e também a defesa de melhores condições laborais⁶⁴.

⁶⁴ Sobre as condições de trabalho, destaca-se no relatório da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social as seguintes deliberações que tem relação direta com as questões da gestão do trabalho no SUAS: Eixo 1. a) Garantir a recomposição do orçamento nacional da Assistência Social para 2018, conforme Resolução do CNAS nº 12/2017 e o cofinanciamento federal de fundo a fundo [...] garantir recursos financeiros fundo a fundo e equipe técnica dentro da NOB-RH para o serviço de Proteção Social Básica e Especial. Eixo 2. a) Efetivar a Política de Educação Permanente, nas três esferas, garantindo recursos financeiros para sua implementação, capacitando gestores, trabalhadores do SUAS [...] conselheiros; b) Garantir a valorização dos trabalhadores do SUAS, como promotores do acesso da população aos direitos socioassistenciais, por meio do cumprimento da NOB-RH SUAS, [...] considerando [...] concurso público, Plano de Cargos e Carreiras e melhoria das condições de trabalho, incluindo a implantação de piso salarial e carga horária efetivando a política de saúde do trabalhador; c) Fortalecer e incentivar a Política Nacional de Assistência Social-PNAS através de Conselhos, Fóruns de Usuários e Trabalhadores nos três níveis de governo como instâncias deliberativas que promovem a participação e o controle social do SUAS; d) Fortalecer a Política de Assistência Social fomentando a constituição de fóruns de trabalhadores e usuários e organizações da sociedade civil, bem como sua sustentabilidade [...] legitimamente constituídos, possam pautar de modo autônomo suas lutas e ações em defesa do SUAS com instituição de políticas que combatam o assédio moral contra os trabalhadores e trabalhadoras que ocupam os espaços de controle social e espaços coletivos de organização política. Eixo 3: a) Implantar ações de capacitação continuada que contemplem todos os sistemas e plataformas do SUAS [...] utilizadas pelos trabalhadores do SUAS de forma articulada e integrada, para que haja efetividade da execução dos serviços, programas e benefícios, para que estes não se deem de forma fragmentada. Eixo 4: a) Instituição imediata da mesa nacional permanente de negociação, com realização de concurso público para provimento de todos os postos de trabalho do SUAS - níveis fundamental, médio e superior – conforme NOB/RH/SUAS e Resoluções CNAS nº 17/2011 e nº 9/2014 criando incentivos para que os estados e municípios também realizem concursos, com priorização e acréscimo específico de aporte financeiro para os municípios que assim procederem (BRASIL, CNAS, 2017, p. 2 a 6).

4.1.4 Mesa de negociação

Diante das questões inerentes ao campo de trabalho na Assistência Social, a instituição das mesas de negociação constitui-se em espaço de democratização das relações de trabalho. A possibilidade de instituir um ambiente de negociação através das mesas, em âmbito municipal, estadual e federal, cria um canal de diálogo entre gestores e trabalhadores, contribuindo para a democratização da gestão no âmbito do SUAS. A mesa de negociação⁶⁵ do SUAS tem como “[...] objetivo estabelecer um Fórum Permanente de negociação entre gestores e trabalhadores do SUAS, públicos e privados” (CARMO; FERREIRA, 2011, p.174). O fórum, de caráter permanente, deve ocorrer sob a perspectiva de contribuir para o aprimoramento da gestão do SUAS, qualificando a oferta dos serviços, o que passa pela valorização dos trabalhadores.

Diversas ações do FNTSUAS foram realizadas sob a perspectiva de fomentar a articulação para a criação das mesas nas três instâncias de governo — seminários, reuniões, encontros em períodos de conferências, etc. No ano de 2012 o FNTSUAS realizou uma oficina sobre mesa de negociação. Os extratos da memória de reunião apontam elementos importantes para se pensar sobre o processo, como:

a) atores: quem somos – identificando quem são os trabalhadores do SUAS; e o que fazemos - identificando o trabalho realizado na perspectiva da garantia dos direitos socioassistenciais; b) cenário: contextualização da conjuntura brasileira, em que é apontado que o cenário é “de modo geral positivo para os trabalhadores do SUAS” considerando o marco legal da Política de Assistência Social com a Lei do SUAS, NOB-RH/SUAS, VIII Conferência cujo o tema foi os trabalhadores, considerando ainda, a gestão de um governo federal de esquerda. Reconhecimento do processo incipiente na organização dos trabalhadores, mas com avanços importantes como a instauração do FNTSUAS e FETSUAS, e entendimento de que é o momento de se qualificar para implantar os espaços como a mesa de negociação, buscando subsídios nos processos das centrais sindicais na luta pelos direitos dos trabalhadores; c) correlação de forças – identificando os aliados (centrais sindicais e sindicatos por ramos ou por categoria profissional, frentes parlamentares, conselhos profissionais, conselhos de direitos, movimentos sociais, etc.), e adversários (sindicato por ramo quando recuam na participação do controle social ou de lutas específicas de profissões, governo/poder público); (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2012, s/p, aspas no original).

⁶⁵No âmbito federal, observa-se no período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) um movimento para a democratização das relações de trabalho no serviço público, a fim de reforçar o Estado democrático e o valor da função do funcionário público no serviço público, a ênfase na negociação é refletida na criação de uma mesa de negociação permanente, constituindo uma relação com os sindicatos baseado no diálogo permanente. Desde a criação da mesa de negociação, em 2003, foram alcançados 77 acordos que cobrem 1.3 milhões de servidores públicos, somente no ano de 2008, 33 acordos foram assinados. A mesa de negociação permanente é considerada uma ferramenta fundamental para redefinição do papel do Estado (Relatório da OCDE, 2010).

O processo de formação através da oficina⁶⁶ metodológica ainda destacou pontos como a definição de uma pauta por ordem de prioridades de curto, médio e longo prazo. Observa-se que as metas, ou, objetivos estabelecidos para o processo juntos as mesas de negociação a ser instauradas estão diretamente ligadas as relações e condições de trabalho.

Curto prazo: a melhoria nas condições e relações de trabalho principalmente via educação permanente para os trabalhadores; ingresso ao quadro civil via concurso público com monitoramento do número de vagas para a Assistência Social, chamamento dos aprovados e a realização de novos concursos públicos; estruturação da Gestão do Trabalho do SUAS; Médio prazo: jornada de 30 horas para todos os trabalhadores (sem redução de salário) e Plano de Carreira Cargos e Salários; Longo prazo: financiamento público de 5% para a AS (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2012, s/p).

Mais que estabelecer metas, o processo de formação apresenta elementos para uma análise conjuntural, contribuindo para a compreensão do cenário em que estão inseridos o SUAS, seus trabalhadores, gestores e usuários, reconhecendo, assim, os atores partícipes da mesa de negociação que deve ser composta por representantes do poder público, representantes dos trabalhadores com acúmulo na Assistência Social, e planejar quais são os resultados esperados dos processos de negociação entre trabalhadores e gestão. Os processos formativos realizados pelos fóruns visam contribuir para o processo de qualificação dos trabalhadores que, segundo relatos em reunião, estão despreparados para as questões relacionadas à mesa de negociação (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2012).

A instituição das mesas de negociação é pauta permanente nas reuniões do FNTSUAS desde sua criação, e está pautada no Plano de Lutas do fórum que estabelece como ponto importante “participar da mesa Nacional da Gestão do Trabalho do SUAS (Portaria nº137/2013), sem abrir mão da luta pela instituição da Mesa de Negociação, tendo em vista o compromisso por parte do MDS de que conteúdo da Mesa de Negociação serão incluídos na Mesa de Gestão do Trabalho” (FNTSUAS, PLANO DE LUTAS, 2015, p. 25).

O processo reflexivo que se constitui nas reuniões do FNTSUAS aponta para um conjunto de “expectativas” - palavra dos próprios trabalhadores, a serem tratadas no âmbito da mesa de negociação: planos de carreira, cargos e salários, piso salarial, jornada de trabalho unificada, com, no máximo, 30 horas semanais para todos os trabalhadores, inclusão das

⁶⁶Novos espaços de formação têm sido ofertados junto aos fóruns de trabalhadores em nível estadual e municipal sobre as mesas de negociação. Durante a 11ª Conferência Nacional de Assistência Social foi ofertada oficina sobre mesa de negociação e gestão do trabalho no SUAS.

categorias no concurso público, combate ao assédio moral, garantia do exercício profissional de acordo com as atribuições e respectivas competências, contratação digna para os trabalhadores do SUAS na rede complementar e concurso público na rede pública, instituição de uma política de segurança do trabalho (FNTSUAS, PLANO DE LUTAS, 2015).

No ano de 2007, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Resolução nº 172, que recomendava ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUAS, com previsão de composição paritária da mesa, indicando a quantidade de membros e respectivos suplentes dos representantes de gestores, e trabalhadores do setor público e privado, observando ainda temas elencados como prioritários para o diálogo a partir da mesa:

- I. Plano de Cargos e Carreira da Assistência Social do SUAS;
- II. Formação e qualificação profissional;
- III. Jornada de trabalho no SUAS;
- IV. Saúde do trabalhador da Assistência Social;
- V. Periculosidade e insalubridade do trabalho na Assistência Social;
- VI. Precarização do trabalho, formas de contratação e ingresso no setor público;
- VII. Acompanhamento da gestão na Política de Assistência Social;
- VIII. Instalação de Mesas de Negociações no âmbito estadual, municipal e do Distrito Federal, na forma estabelecida pela NOB-RH/SUAS (BRASIL, CNAS, 2007, p.2).

Considerando toda a construção que vem sendo realizada em torno da gestão do trabalho no SUAS e as condições de trabalho identificadas pela pesquisa, destaca-se que a instauração da Mesa Nacional de Gestão do Trabalho do SUAS, oficializada pela Portaria nº137/2013 do Ministério do Desenvolvimento Social, simboliza uma conquista do movimento dos trabalhadores do SUAS, em especial uma conquista dos trabalhadores organizados nos fóruns. A formação da mesa é considerada um espaço importante na democratização das discussões da gestão do trabalho; é tratada como uma ferramenta de fortalecimento dos trabalhadores no enfrentamento da precarização das relações e condições de trabalho (CFESS, 2015, s/p).

Após grande luta dos trabalhadores e trabalhadoras da Assistência Social, desde a Conferência Nacional de 2011, finalmente a Portaria do MDS GM nº 137 de 18/12/2013 instituiu a Mesa de Gestão do Trabalho. Trata-se de uma instância permanente de negociação entre governo, prestadores de serviços socioassistenciais e trabalhadoras/es do SUAS, que trata de todos os temas pertinentes às relações e condições de trabalho na Assistência Social (FNFSUAS, 2017, s/p).

A portaria que institui a mesa nacional determina os objetivos desse espaço: propor diretrizes técnicas e éticas para o trabalho; auxiliar o CNAS quanto ao tema da gestão do trabalho no SUAS; propor ações de capacitação dos atores envolvidos com o SUAS; propor conteúdos para os currículos das profissões que compõem o grupo de trabalhadores do SUAS; acompanhar as ações e promover debates sobre a gestão do trabalho; propor a instituição das mesas de gestão do trabalho para os Estados, municípios e Distrito Federal; acompanhar a implantação da NOB-RH/SUAS; propor a criação de comissões temáticas temporárias visando esclarecer e aprofundar temas específicos (MDS, 2013).

Somente em 2016 foi publicado, no Diário Oficial da União, o regimento interno da Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aprovado em 2015. O regimento trata dos objetivos, princípios e preceitos democráticos que estão em consonância com a legislação vigente e normativas do SUAS.

Destaca-se, aqui, o item que define a composição da mesa nacional, que deve, segundo o regimento, ser composta por doze representantes, “garantindo paridade entre as bancadas que a integram, quais sejam: gestores públicos e das entidades privadas; e dos trabalhadores” (SNAS, 2016, p 53). É importante observar que a representação dos trabalhadores ocorre por entidades sindicais representativas de trabalhadores do SUAS, e o período de mandato de cada representação, definido em regimento, é de três anos. O regimento apresenta ainda as instituições que compõem a mesa, conforme se destaca no quadro 16.

Quadro 16 – Integrantes da Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do SUAS.

Representantes dos gestores públicos e privados, indicados pelo MDS	
Titulares	<ul style="list-style-type: none"> • Diretor do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social - DGSUAS, da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS do MDS; • Coordenador-Geral de Negociação e Relações Sindicais da Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG; • Chefe da Divisão de Mediação e Arbitragem da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego – TEM • Representante do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social - FONSEAS; • Secretária Municipal representante do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS; • Diretora Executiva da Entidade Cáritas Brasileira;

Continua...

Continuação...

Suplentes	<ul style="list-style-type: none"> • Secretário Nacional Adjunto de Assistência Social da Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS do MDS; • Assessor de Gabinete da Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG; • Coordenadora Geral de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica da Secretaria de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação - MEC; • Secretário Municipal representante do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS; <p>Gestora Nacional da Entidade Aldeias Infantis SOS Brasil.</p>
Representantes dos trabalhadores do setor público e privado do SUAS, indicados pelo Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS - FNTSUAS	
Titulares	<ul style="list-style-type: none"> • Federação Nacional dos Psicólogos - FENAPSI; • Federação Nacional dos Assistentes Sociais - FENAS; • Federação Nacional dos Fisioterapeutas e Terapeutas Ocupacionais - FENAFITO; • Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social - CNTSS; • Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal - CONFETAM; <p>Central Única dos Trabalhadores - CUT.</p>
Suplentes	<ul style="list-style-type: none"> • Federação Nacional dos Psicólogos - FENAPSI; • Federação Nacional dos Assistentes Sociais - FENAS; • Federação Nacional dos Fisioterapeutas e Terapeutas Ocupacionais - FENAFITO; • Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social - CNTSS; • Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal - CONFETAM; <p>Central Única dos Trabalhadores – CUT</p>

Fonte: SNAS (2016). Sistematizado pela autora (2018).

Entende-se que mais relevante que identificar o nome dos representantes é observar a composição das entidades que constituem a mesa de negociação. No que tange à representação dos gestores observa-se uma posição bem distribuída entre secretarias e gestores vinculados às demandas do trabalho, emprego e serviços na área da Assistência Social. No grupo que representa os trabalhadores observa-se a presença importante das entidades que representam os trabalhadores Assistentes Sociais e Psicólogos, categorias profissionais de ensino superior com o maior número de profissionais na política de Assistência Social, e também a garantia de representação de entidades de trabalhadores de nível fundamental e médio, sob a perspectiva de que todos os envolvidos tenham seus interesses representados.

O FNTSUAS não tem acento na mesa de negociação, seu papel é “[...] de articulador e fortalecimento dos laços de solidariedade que levam às discussões e lutas dos trabalhadores para a Mesa” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2012, s/p). o FNTSUAS tem sido o principal articulador no processo de implantação das mesas.

As ações dos fóruns nacional, estaduais, regionais e municipais têm sido de orientar para o entendimento de que a mesa é um espaço permanente de enfrentamento e de luta dos trabalhadores. A instituição das mesas deve garantir a articulação entre as distintas organizações – de formação, trabalhista e de fiscalização do exercício profissional dos trabalhadores do SUAS, sob a perspectiva de que a mesa de negociação é, também, “[...] espaço de pressão política pró-desprecarização e melhoria das condições de trabalho e de remuneração dos trabalhadores SUAS na rede governamental e não-governamental” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2012,s/p).

Os temas discutidos pela mesa e as decisões pactuadas pelos representantes devem ser encaminhados às instâncias, entidades representativas dos gestores e trabalhadores do SUAS (Conselhos de Assistência Social, Comissões intergestores Bi e tripartite, Fóruns de trabalhadores). O espaço deve respeitar os princípios democráticos do direito e legitimidade de representação e participação, diálogo e obrigatoriedade das partes em buscar construir a negociação, respeito à vontade soberana da maioria e adoção de procedimentos democráticos de deliberação. Observando o objetivo geral desse espaço,

A Mesa Nacional de Gestão do Trabalho do SUAS tem como objetivo estabelecer um fórum permanente de diálogo e de negociação entre gestores e trabalhadoras do SUAS, acompanhar e propor parâmetros e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho e contribuir com a implantação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB/RH-SUAS. (SNAS, 2016, p.54).

O FNTSUAS tem em seu Plano de Lutas a posição de luta contínua pela implantação das mesas de negociação estaduais e municipais. O monitoramento do Censo SUAS de 2017 mostra dados sobre a instituição das mesas de negociação em nível municipal, demonstrando que dos 5.570⁶⁷ municípios brasileiros, 98% responderam ao Censo SUAS, nos dados que se referem à constituição de mesa de negociação, dos respondentes, um total de 5.387 municípios não instituíram as mesas. É um dado significativo para o fomento da implantação

⁶⁷ Dados IBGE 2017.

dos fóruns municipais ou regionais no sentido de tensionar esses municípios sobre os espaços e condições de trabalho no SUAS. O relatório censitário não apresenta dados sobre a instauração das mesas em âmbito estadual (BRASIL, CENSO SUAS, 2017).

A indefinição de uma agenda nos municípios para as discussões de instituição de mesa também é apontada pelo Censo, que demonstra um processo ainda incipiente, sendo que a maior parte dos municípios respondeu não ter uma agenda definida – não há periodicidade definida. Os maiores investimentos dos órgãos gestores para as mesas de negociação apontados pelo Censo, segundo os municípios respondentes, se concentram em disponibilização de espaços físico para a articulação dos trabalhadores, e realização de reuniões e disponibilização de recursos humanos, sendo que apenas 43 municípios responderam disponibilizar recursos financeiros para custeio de passagens.

A instauração de mesas de negociação nas esferas estadual e municipal é uma realidade em construção, e o FNTSUAS e os FETs vêm desenvolvendo ações no sentido de fomentar e fortalecer essa instância de pactuação entre gestão e trabalhadores. “Trabalhadores do SUAS e o Governo produzem documento para tratar do Plano de Carreiras, Cargos e Salários da rede. Pretende-se fazer um ato político no decorrer da Conferência Nacional, divulgando e consolidado o documento produzido que será posto em consulta (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Além das reuniões e orientações construídas no âmbito do FNTSUAS, tem sido debatida a necessidade de elaboração de um documento oficial com orientações para os estados e municípios sobre a mesa de negociação. O fórum aponta que tal documento é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social, considerando-se que a instituição das mesas de negociação é uma orientação da NOB-RH/SUAS que precisa ser mais bem explicitada no sentido de dar subsídios para gestores e trabalhadores e o papel do FNTSUAS é articular e participar do processo representando os interesses dos trabalhadores.

Para além dos fóruns, as mesas de negociação do SUAS, dos Estados, municípios ou da esfera federal são espaços importantes de ampliação do debate e possibilidade de negociação com gestores frente às condições de precariedade que atingem trabalhadores e usuários do SUAS. A mesa de negociação é um espaço onde trabalhadores e gestores debatem e acordam questões referentes às relações de trabalho, espaço para discussão, buscando negociação coletiva, fortalecendo a organização dos trabalhadores na perspectiva

de assegurar direitos e avançar na consolidação da política de Assistência Social no âmbito da seguridade social brasileira.

Desde sua instauração, o FNTSUAS, junto aos fóruns estaduais, regionais e municipais, tem desenvolvido uma série de ações (oficinas, seminários, reuniões, etc.) no sentido de articulação e fomento para criação das mesas de negociação. O trabalho desenvolvido pelos fóruns consolida a luta dos trabalhadores do SUAS por melhores condições de trabalho sob a perspectiva de incidir na efetivação da NOB-RH/SUAS.

4.2 AÇÕES DOS TRABALHADORES DO SUAS: MOVIMENTO CONTRA HEGEMÔNICO

A aproximação com o campo da Assistência Social e dos estudos efetuados tem demonstrado a articulação dos trabalhadores do SUAS em torno da criação dos fóruns de trabalhadores do SUAS, o que conduziu este estudo para um campo de descobertas sobre o processo de articulação, os desafios enfrentados e os avanços conquistados a partir do movimento dos trabalhadores do SUAS. O resgate sobre a instituição dos fóruns e da articulação destes junto a sindicatos, representações de categorias profissionais e usuários do SUAS, pode-se afirmar que o FNTSUAS, juntamente com os demais fóruns (estaduais, regionais e municipais) tem tensionado a gestão da política de Assistência Social nas três esferas de governo para a melhoria das condições de trabalho e para a consolidação do SUAS.

O processo de coleta de dados sobre as ações desenvolvidas pelo FNTSUAS e pelos FETs demonstra que, além do trabalho político articulado entre os fóruns, com pautas definidas e proposições que têm como princípio o acompanhamento da implantação da NOB-RH/SUAS, os fóruns vêm construindo uma grande mobilização nacional organizada por diferentes ações: notas de apoio, moções, notas de repúdio, manifestações públicas, divulgação por redes sociais ou presencialmente em eventos, formação através de oficinas e seminários, plenárias, articulação e mobilização com sindicatos, coletivos de organização de trabalhadores, frentes parlamentares, entre outros. Esse movimento demonstra a interlocução dos fóruns com a sociedade, superando uma construção endógena, que busca estar vinculada às causas da classe trabalhadora.

O movimento estabelecido pelo FNTSUAS e os demais fóruns materializa uma luta histórica dos trabalhadores da Assistência Social em defesa da classe trabalhadora. Nos registros das Conferências Nacionais de Assistência Social são recorrentes as ações de defesa dos interesses dos trabalhadores. Essa defesa se expressa em moções de apoio às centrais sindicais, movimento de trabalhadores urbanos e rurais, apoio ao movimento dos trabalhadores sem-terra (MST), registra-se também apoio aos trabalhadores da política de Assistência Social:

Os participantes da II Conferência Nacional da Assistência Social apoiam a categoria de trabalhadores de Assistência Social, profissionais imprescindíveis ao processo de implantação da LOAS. Que sejam valorizados e tenham condições dignas de trabalho, e salário compatível com a função, e que seus relatórios e pareceres sejam respeitados. (BRASIL, CNAS, 1997, s/p).

Esses registros apontam para o processo interno que ocorre junto à implementação da política de Assistência Social e mais tarde do SUAS, demonstram também que as discussões não ocorrem de forma isolada ou fragmentada da realidade social, pois as vias de reivindicação ou de manifestação, pelas notas de repúdio denunciam as condições indignas de trabalho que desprotegem os trabalhadores pelas condições aviltantes a que eles próprios, trabalhadores da Assistência Social, estão submetidos. Esses dados alertam para o fortalecimento de uma luta coletiva dos trabalhadores, sobre uma pauta persistente e necessária, de observar o direito ao trabalho protegido como uma dimensão da proteção social.

Em período anterior à formulação dos fóruns, e algumas normativas do SUAS, a professora, pesquisadora e militante da Assistência Social, Raichelis (1997, p.66) alertava, de forma pertinente, que a “[...] expansão de direitos sociais está diretamente relacionada à ampliação dos espaços públicos”, e destacava ainda que “[...] “os conselhos são canais importantes de participação coletiva e construção de uma nova institucionalidade democrática no âmbito das política sociais”, contudo, defendeu também a necessidade de avançar criando e estimulando “[...] a organização de fóruns mais amplos de representação e participação social e política, até para que os Conselhos possam ser, eles próprios, submetidos ao controle social”. Seguindo essa premissa, constituíram-se, mais tarde, os Fóruns de Trabalhadores e de Usuários do SUAS.

O processo de instituição formal dos fóruns deriva do movimento político crescente com a implantação do SUAS, em que seus trabalhadores foram conquistando espaço enquanto sujeitos importantes na consolidação do sistema. O movimento dos trabalhadores do SUAS organizados nos fóruns, com todos os desafios de construção de processos coletivos, tem desenvolvido uma série de ações que extrapolam o patamar da discussão interna das condições de trabalho no SUAS. As ações são articuladas entre os fóruns através de uma estratégia de comunicação que possibilita o alinhamento das ações em todo o País, seguindo o Plano de Lutas do FNTSUAS que divide as atuações em dois grandes blocos: 1) quanto às relações e condições de trabalho dos trabalhadores do SUAS; 2) quanto à consolidação do SUAS (FNTSUAS, PLANO DE LUTAS, 2015).

Em referência às relações e condições de trabalho dos trabalhadores do SUAS, mobilizações nacionais contra a lei que regulamenta a terceirização, além das articulações para os espaços de Conferências municipais, estaduais e a nacional de Assistência Social, no ano de 2013 uma grande campanha nacional foi lançada, intitulada “Nosso Trabalho Com Direitos é Direito Social Para Vocês”. Essa campanha chamava a atenção para o tema do trabalho na Assistência Social via concurso público, posicionando-se contra a precarização do trabalho no SUAS que teve ampla divulgação e importante repercussão no fortalecimento da organização dos fóruns. Os objetivos da campanha foram:

Lutar contra a precarização dos vínculos/terceirização e condições de trabalho no SUAS; propiciar a valorização do trabalho e esclarecer os direitos dos/as trabalhadores/as do SUAS e a efetivação dos direitos sociais; difundir a necessidade de profissionalização do trabalho no SUAS; fomentar a implantação/implementação da gestão do trabalho nos municípios e estados. (FNTSUAS, 2013, s/p).

Os temas definidos pela campanha denotam o processo de precarização dos trabalhadores e a necessidade de qualificação dos mesmos sob a perspectiva da qualificação dos serviços socioassistenciais, o que reforça a importância dos processos formativos e de uma política de Educação Permanente do SUAS.

A articulação dos fóruns contribui para que os debates ocorram observando as condições do cenário nacional, contextualizando as questões do trabalho no SUAS com a conjuntura econômica e política do País, e observando também as questões particulares que ocorrem no âmbito dos espaços municipais ou regionais. Diferentes ações são utilizadas pelos fóruns, como a realização de “[...] de Ato público em frente ao Tribunal de Justiça,

contra a exploração do trabalho, especialmente com relação à exigência do poder judiciário com relação ao estudo social”, moção sobre “[...] insuficiência do concurso público que será realizado”, “[...] chamamento para greve geral dia 28/04/2017” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Esses elementos aparecem em notas de repúdio, moções e encaminhamentos realizados em período de conferências municipais e /ou estaduais, destacando situações de assédio moral, perseguição a trabalhadores que se organizam coletivamente, equívocos em editais de concursos, entres outros temas que refletem as condições de trabalho no SUAS.

Sobre a consolidação do SUAS observa-se um conjunto de ações que defendem a manutenção e o fortalecimento do sistema. As ações dos fóruns para a consolidação do SUAS passa pelo debate do financiamento e dos serviços socioassistenciais. A defesa do FNTSUAS é de que trabalhadores e usuários sejam partícipes dos processos que envolvem o planejamento, construção do Plano Plurianual da Assistência Social, planejamento e construção do orçamento desta política, o que requer o fortalecimento do controle social.

As bandeiras de lutas levantadas para a consolidação do SUAS pelos fóruns expressam a direção em que as ações dos fóruns têm sido desenvolvidas em todo o país. As manifestações, seminários, defesas em atos públicos, debates e defesas nas conferências têm pautado: a defesa da ampliação do orçamento do SUAS pactuado entre os entes federados; fortalecimento do controle social para que de fato o orçamento da Assistência Social seja alocado aos fundos; incidência para que os gestores públicos apliquem os recursos⁶⁸ do cofinanciamento para a contratação de trabalhadores; lutar para dotação de orçamento específico em cada esfera de governo a fim de manter e ampliar os quadros de trabalhadores do SUAS; incidir sobre a dotação de recursos orçamentários para a política municipal e estadual de educação permanente; e monitorar as gestões públicas sobre a aplicação do percentual do IGD-SUAS destinado ao controle social (FNTSUAS, PLANO DE LUTAS, 2015).

Sobre os serviços, as bandeiras de luta expressam os encaminhamentos necessários para qualificá-los: lutar pela melhoria das condições e relações de trabalho; lutar pela oferta de serviços de forma integral e continuada; reconhecer o trabalhador do SUAS como sujeito singular da ação da Assistência Social garantindo formação, condições de trabalho; defender

⁶⁸ Essa incidência está pautada na Resolução nº 32/2011, que permite usar até 60% do cofinanciamento federal para contratação de trabalhadores, somente via concurso, para a rede pública que operacionaliza o SUAS.

a oferta de serviços de qualidade no SUAS; defender a gestão democrática; potencializar o exercício do controle social; fomentar o protagonismo dos trabalhadores e usuários através da participação nos fóruns; combater o primeiro-damismo e práticas assistencialistas; e defender a ampliação da proteção social na perspectiva da seguridade social ampliada (FNTSUAS, PLANO DE LUTAS, 2015).

Para além dos aspectos evidenciados pelo Plano de Lutas do FNTSUAS, que se refere à defesa das condições de trabalho e da consolidação do SUAS, observam-se ações que extrapolam esses dois aspectos iniciais, avançando sobre a perspectiva da defesa da proteção social, e do Estado democrático de direito. Destacam-se algumas ações que expressam a defesa do Estado democrático de direito, da proteção social brasileira e dos trabalhadores em geral como as manifestações contrárias ao projeto de Ementa Constitucional – PEC 55, em moção de repúdio ao movimento que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff,⁶⁹ participação em atos populares contra a prisão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva⁷⁰, mobilização em defesa da proteção social brasileira através das frentes parlamentares instituídas em vários estados brasileiros e a Frente Parlamentar em Defesa da Seguridade Social e do SUAS, lançada no ano de 2016, e ampla mobilização e participação em atos contrários às propostas de reforma trabalhista e regulamentação da terceirização.

Todas ações que expressam a articulação dos trabalhadores do SUAS, reconhecendo no tempo histórico que “[...] este é um momento de resistência e o foco não deve ser exclusivamente no desmonte do financiamento” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p). As pautas das manifestações do fórum têm reivindicações, notas de apoio, notas

⁶⁹ “O golpe parlamentar de direita foi impulsionado pelo líder da Câmara, deputado Eduardo Cunha, do PMDB, que apesar dos inúmeros processos de corrupção, somente foi afastado do cargo em 5/5/2016, o que o permitiu presidir a sessão do dia 17/4/2016, de abertura de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff. Em 11/5/2016, por 55 votos favoráveis e 22 contrários, os senadores selaram o impeachment da presidente Dilma Rousseff, e em 12/5/2016 assumiu interinamente, por 180 dias, o vice-presidente Michel Temer, em um golpe contra a soberania nacional do voto de 54 milhões de brasileiros”. [...] Em 31/8/2016 o Senado aprovou por 61 votos a favor e vinte contra o impeachment da presidente Dilma, consumando o golpe institucional de direita no país, desde então está no poder o vice-presidente Michel Temer (ABRAMIDES, 2017, p. 378).

⁷⁰ O ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva foi preso no início do ano de 2018, considerado culpado na acusação de corrupção e lavagem de dinheiro. Um caso de grande repercussão nacional e internacional que movimentou o País, entre as repercussões destaca-se a posição das frentes mais progressistas da sociedade, de líderes políticos, teóricos, artistas, líderes sindicais e de movimentos sociais em apoio ao ex-presidente, e em especial repudiando a prisão considerada de interesse político partidário. Diferentes manifestações tomaram conta do País sob a defesa de liberdade do ex-presidente com o mote “Lula Livre”, entendendo que esta prisão representa parte do golpe institucional sofrido pela ex-presidente Dilma Rousseff, e que avança sob a perspectiva de retirada do Partido dos Trabalhadores (PT) do poder. Esse cenário se estende até o presente momento, em que consolidado o golpe institucional, com a privação da liberdade do ex-presidente o impediu de conduzir sua campanha a presidente do Brasil.

de repúdio, e são todas situações que denotam a posição política e ética dos trabalhadores. A documentação que formaliza os atos do fórum nacional está disponibilizada *on-line* pela página⁷¹ do FNTSUAS.

Além das anteriormente destacadas, o FNTSUAS tem promovido ações anualmente, indo, neste ano de 2018, para sua sexta edição o Seminário do Fórum Nacional dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, tratando de discussões que perpassam o mundo do trabalho, o Sistema Único de Assistência e a Seguridade Social brasileira. Temas que são necessários, que carecem de aprofundamento, e que fortalecem politicamente a posição e o papel desse espaço de organização da classe trabalhadora. Sobre os seminários fez-se um apanhado dos temas que vêm sendo debatidos.

Quadro 17 – Seminários do Fórum das Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS.

Ano de realização	Temas dos Seminários	Local de realização
I Seminário 2012	Tema Geral - Não possui um tema geral, discussões realizadas em mesas temáticas. <u>Temas das mesas</u> a) O Mundo do trabalho e a Gestão Pública; b) Trabalhados do SUAS: identidade, representação e representatividade; d) Representação dos trabalhadores do SUAS no controle social; e) Experiências de mesas de negociação;	Brasília/DF
II Seminário 2013	Tema geral - O Trabalho multiprofissional do SUAS. <u>Temas das mesas</u> a) A construção da identidade das/os trabalhadoras/es do SUAS na atual Política Social brasileira e a defesa de direitos sociais; b) Financiamento do trabalho no SUAS: (des)precarização e gestão; c) A contribuição das áreas profissionais para o trabalho no SUAS;	Brasília/DF
III Seminário 2015	Tema geral – Trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em cargos de nível fundamental e médio: perspectivas de atuação e valorização do trabalho. <u>Temas das mesas</u> a) Dialogando experiências em grupo: condições e relações de trabalho; trabalho em equipe; reconhecimento das diferentes ocupações e cargos de nível fundamental e médio; organização política, participação e representatividade; b) Princípios éticos e educação permanente: compromisso das/os trabalhadoras/es do SUAS; c) O (des)financiamento da seguridade social e suas implicações na efetivação do SUAS; d) Precarização do trabalho no SUAS: um convite ao seu enfrentamento;	Curitiba/PR

Continua...

⁷¹ <http://fntsuas.blogspot.com.br/>

Continuação...

IV Seminário 2016	Tema geral – Participação política e gestão democrática. <u>Temas das mesas</u> a) Analisar o cenário político e seu limite no que tange a participação e controle democrático com enfoque na representação de usuários e trabalhadores do SUAS; b) Fortalecer o espaço de representação e representatividade; Construir estratégias de fortalecimento popular nos espaços de participação e controle;	Florianópolis/SC
V Seminário 2017	Tema geral - Nenhum direito a menos: impactos do desmonte da seguridade social e a construção coletiva da resistência. <u>Temas das mesas</u> a) As perdas de direitos na atual conjuntura brasileira; b) O desmonte da seguridade social brasileira e impactos no SUAS; c) Benefícios, serviços, programas e projetos no SUAS: a (des)proteção social em questão; d) Nenhum direito a menos: estratégias de resistência da classe trabalhadora; e) Terceirização e Gestão do Trabalho no SUAS.	Fortaleza/CE
VI Seminário 2018	Tema Geral – Trabalhadoras(es): é tempo de resistência <u>Temas das mesas</u> a) Perspectivas de enfrentamento e resistência no cenário brasileiro e amazônico do SUAS; b) As condições de trabalho e o processo da intensificação da precarização do SUAS: Tempo de resistência (com Trabalhadoras/res de Ensino Fundamental FETSUAS-PA); c) Mostra do “SUAS Resiste”.	Belém/PA

Fonte: FNTSUAS (2018). Sistematizado pela autora (2018).

A gestão da força de trabalho é o tema central dos seminários. Os trabalhadores vêm discutindo o assunto sobre diferentes enfoques: as condições objetivas de trabalho – estruturais, materiais, as formas de contratação, o protagonismo dos trabalhadores, identidade, processos de trabalho, defesa dos direitos dos trabalhadores. Os seminários têm espaço de debate que vão além da temática do trabalho, como as discussões em torno do controle social, a gestão democrática da política de Assistência Social, os riscos do desmonte do sistema de proteção social, conjuntura política, etc.. Em que pese sejam todas discussões que interferem na realidade dos trabalhadores, estas estão para além do SUAS, o que demonstra a ampliação do debate compreendendo o SUAS como um campo atravessado (como outras políticas públicas) pelas questões da organização do Estado e da sociedade.

O FNTSUAS reivindica junto à política de assistência a implementação do proposto pela NOB-RH/SUAS, compreende-se que esse movimento de participação dos trabalhadores é imprescindível para que ocorra a articulação entre trabalhadores e governo a partir de espaços legítimos de negociação para a estabilização dos seus direitos, organização dos

serviços e consolidação do SUAS. Ainda, o movimento se torna cada vez mais necessário frente aos desmontes e reduções que as políticas sociais vêm sofrendo desde que o governo de Temer assumiu. A luta dos trabalhadores só tem aumentado em número de demandas, mas também em força para fazer a defesa do SUAS e dos direitos sociais.

A organização dos fóruns, dos seminários, das mesas de negociação, demarca a dimensão ética e política dos trabalhadores do SUAS, com posicionamento de luta intermitente pela ampliação da democracia, pelo exercício da cidadania em busca dos direitos dos trabalhadores dessa política, mas também pelos direitos sociais, e é, sem dúvida, parte importante da luta de classe que demanda o envolvimento dos trabalhadores. A organização dos Seminários em diferentes Estados é uma das estratégias para descentralizar e propiciar a participação dos trabalhadores do SUAS de diferentes regiões, e, além desse formato, destaca-se o uso da tecnologia da informação e comunicação através das videoconferências com transmissão ao vivo, em que os trabalhadores podem acompanhar os Seminários de suas cidades, assistindo, questionando e encaminhando suas contribuições para o debate.

No ano de 2018, o Seminário Nacional do FNTSUAS abriu um espaço para inscrição de trabalhos. A primeira mostra de experiências, denominada “SUAS Resiste”, integrou a programação do VI Seminário dos trabalhadores do SUAS, em setembro de 2018, com o objetivo de “dar visibilidade às experiências de lutas e resistências por meio de relatos dos/as trabalhadores/as do SUAS” (FNTSUAS, 2018, s/p). A mostra foi aberta para envio de trabalhos de diferentes formatos – banner, artigo, fotografia e vídeo, podendo participar desse espaço, trabalhadores, usuários, conselheiros, pesquisadores e estudantes, todos aqueles interessados na temática do SUAS.

É oportuno que pesquisadores, estudantes e demais interessados no SUAS possam participar de espaços como este, contribuindo e fortalecendo os debates, no entanto, desataca-se a relevância desse espaço para as experiências construídas e sistematizadas a partir dos próprios trabalhadores do SUAS. Quando os trabalhadores têm um espaço para apresentar suas experiências, fazer a interlocução com trabalhadores de outros municípios e estados, apresentar nas suas análises os desafios, os limites e as estratégias construídas, têm, aí, um potencial no processo de fortalecimento da sua organização. Apresenta-se no Quadro 18 os trabalhos da I mostra.

Quadro 18 – Trabalhos aprovados para a I Mostra SUAS Resiste.

Modalidade	Título	Autoria
Banner	Núcleo de Educação permanente dos Trabalhadores de Caucaia-CE: um relato da formação e militância em defesa do SUAS.	NUEP
	A participação do CRES MT no movimento de criação do Fórum Estadual dos/as Trabalhadores/as do Estado do Mato Grosso	CRESS
	Desafios e possibilidades do controle social da política de Assistência Social em Barra do Piraí.	CMAS
	O coletivo de servidores em defesa do SUAS: uma experiência de resistência na cidade de São Paulo.	Coletivo de trabalhadores
Artigo	Uma experiência de ação estratégica de erradicação do trabalho infantil junto a trabalhadores de uma feira livre em município do agreste potiguar.	PETI
	Trabalhadores do SUAS: desafios na efetivação do SUAS no Município de Juriti	FMTSUAS
	A institucionalização da cultura da Educação permanente como estratégia de fortalecimento do SUAS na cidade do Recife	Educação permanente
	Projeto margens: acessibilidade cultura, cidadania LGBT, presença e vulnerabilidade	CREAS
	Serviço de acolhimento em república para idosos: um sonho possível?	Centro Universitário
	As medidas socioeducativas e a relação com a escola: resistência como possibilidade de existência	CREAS
	SINDISUAS: resgate, diálogo e resistência	SINDISUAS
	Resistências das/os trabalhadoras/es do SUAS ao programa criança feliz na Bahia	SINPSI
	Fragmentos da atuação em medidas socioeducativas em meio aberto: das desigualdades às possibilidades	Equipe MSE
	Um povo, vozes e lutas por seguranças socioassistenciais	CRAS
	Plano municipal de educação permanente de assistência social: o caminho entre a militância e a gestão de trabalhadoras e trabalhadores	Município de Balneário Camboriú
	Organização das/os trabalhadoras/es do SUAS como estratégia de resistência e luta por mais direitos: caminhos na militância da psicologia baiana pelo SINPSI-BA	SINPSI
Fotografia	Relato de experiência: possibilidades e desafios da equipe técnica do Centro de Referência de Assistência Social em território ribeirinho, Abaetetuba/PA.	CRAS
	Os Fóruns de trabalhadores – protagonistas de lutas e resistências	FETSUAS
	Eu luto daqui: você resiste daí	Município de Careiro
	Esperançar, lutar, resistir: o processo de criação e consolidação do Fórum das/os Trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social do estado do Amazonas, FETSUAS/AM	FETSUAS
Vídeo	Mosaico de luta e resistência da frente gaúcha em defesa do Sistema Único de Assistência Social e da Seguridade Social do Rio Grande do Sul	Frente Gaúcha em defesa do SUAS

Fonte: FNTSUAS (2018). Sistematizado pela autora (2018).

No total, vinte e um trabalhos foram aprovados para a mostra “SUAS resiste”, dentre os quais se destaca a autoria dos trabalhos majoritariamente de trabalhadores do SUAS. Em consonância com o tema da mostra, os trabalhos tiveram como temáticas mais recorrentes a resistência, luta, organização coletiva de trabalhadores e a educação permanente.

Embora não se tenha tido acesso ao conteúdo dos trabalhos, a partir dos títulos é possível fazer algumas inferências. E mesmo que os termos, “luta”, “resistência”, “organização coletiva” não estejam dissociados do contexto explorado, é importante observar que a luta aparece como um tema que denota o movimento dos trabalhadores no enfrentamento das condições de trabalho a que estão submetidos, e esta está ancorada na disputa central da luta de classe. No movimento em que se constitui a luta dos trabalhadores, os trabalhos apresentam subsídios, como o reconhecimento dos desafios desse processo e as estratégias construídas em cada espaço de trabalho. A luta contém, como a consciência, um papel decisivo na formação da classe trabalhadora. A reflexão sobre a luta contribui para a consciência do papel histórico da classe trabalhadora, logo, pode-se inferir que as reflexões elaboradas pelos trabalhadores do SUAS contribuem para a consciência desse grupo de seu papel histórico junto ao SUAS e junto à classe trabalhadora (IASI, 2017).

A resistência se expressa enquanto uma dimensão que se constitui no enfrentamento cotidiano das questões relativas ao trabalho no campo da Assistência Social, o que é pertinente observar nas reflexões dos trabalhadores sobre o seu próprio trabalho compor o processo de resistência. O trabalho executado pelos trabalhadores do SUAS, aparece como resistência ao desmonte da política de Assistência Social, como resistência às situações vivenciadas pelos usuários do SUAS. E resistência que se expressa pelos processos de organização dos trabalhadores nos coletivos e nos fóruns.

4.2.1 Educação permanente

A educação permanente é um dos eixos que compõe a gestão do trabalho na área da Assistência Social, por isso tem sido um dos temas recorrentes na articulação dos fóruns de trabalhadores. Segundo o I Plano decenal (2005-2015), o prazo para atendimento da meta sobre a implantação e implementação da política de educação permanente e valorização dos

trabalhadores encerrou no ano de 2010, no entanto, a aprovação da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP) só ocorreu em 2013.

Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução nº 04, de 13 de março de 2013, a Política Pública de Assistência Social é fruto de deliberações de oito conferências nacionais. Trata-se de um marco histórico que resulta de um amplo processo de debate, pactuação e de deliberação, envolvendo gestores dos entes federados, Entidades de Classe, Centrais Sindicais, Especialistas, Instituições de Ensino Superior, Trabalhadores, Conselheiros e Usuários reafirmando uma gestão descentralizada, democrática e participativa do SUAS (BRASIL, 2013, p.7).

De 2013 em diante os debates e propostas que se consolidam na política de educação permanente para o SUAS têm contribuído para o processo de formação dos trabalhadores da Assistência Social, ainda que com algumas dificuldades de implementação em decorrência da necessidade de orçamento, organização e planejamento. É mister destacar que a proposta de educação permanente como ferramenta de qualificação da política pública não é uma novidade. O Sistema Único de Saúde (SUS) já tem, na sua estrutura, de forma consolidada, a organização da política de educação permanente, compreendendo-a como uma ferramenta, ou um processo fundamental para organização do sistema e sua manutenção.

Desde a institucionalização do Sistema Único de Saúde a questão da formação profissional tem sido debatida como fundamental. Do mesmo modo, observa-se mais recentemente esse movimento no SUAS. O objetivo geral da PNEP do SUAS é “Institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação” (BRASIL, 2013, p 27).

O objetivo geral da PNEP desdobra-se em onze objetivos específicos que apontam para a constituição de uma cultura de educação permanente no SUAS, envolvendo todos os segmentos, trabalhadores, gestores, conselheiros e usuários do SUAS. A proposta da política de Educação Permanente do SUAS

[...] não se refere apenas a processos de educação formal. Em um sentido mais amplo, ela diz respeito à formação de pessoas visando a dotá-las das ferramentas cognitivas e operativas que as tornem capazes de construir suas próprias identidades, suas compreensões quanto aos contextos nos quais estão inseridas e seus julgamentos quanto a condutas, procedimentos e meios de ação apropriados aos diferentes contextos de vida e de trabalho e à resolução de problemas (BRASIL, 2013, p. 33).

Fernandes (2018, s/p) chama a atenção para uma certa confusão entre o que é educação permanente e educação continuada, “[...] em muitas situações observamos as pessoas falando de educação continuada como se tivesse o mesmo significado da educação permanente”. A Educação permanente é um processo de ensino-aprendizagem na produção de conhecimentos no cotidiano do exercício profissional nas instituições, a partir das dificuldades enfrentadas, etc.

Cabe destacar que a educação permanente que se busca enquanto processo de construção do conhecimento é uma proposta que vai além da educação formal, dos bancos das escolas e academia, mas uma educação construída no campo das relações sociais e intervenções profissionais no sentido de (re)significar os processos de trabalho e construir conhecimento a partir da realidade profissional (FREIRE, 1979).

A educação permanente se difere da educação continuada em decorrência desta última compreender somente os espaços formais e as práticas escolarizadas de formação. Entretanto, uma modalidade de educação não sobrepõe nem inviabiliza a outra, sendo apenas diferentes em sua operacionalização e nos seus processos de ensino-aprendizagem. Pode-se dizer que se complementam. O que se deseja, espera com os processos de educação permanente no SUAS é que a perspectiva desse formato de educação para os trabalhadores do SUAS sejam um princípio reorganizador dos processos educativos vivenciados pelos trabalhadores (FERNANDES, 2018).

Esta orientação propõe-se a superar as concepções dominantes e as práticas escolarizadas, disseminando novas práticas de formação, como, por exemplo, no âmbito do trabalho na assistência social, valorizando as aprendizagens advindas das situações de trabalho, das reflexões dos coletivos que discutem os programas e ações do sistema, incluindo os conselhos locais de controle social, espaços de participação popular e democrático e, portanto, de reflexão crítica sobre a condução do SUAS (FERNANDES, 2018, s/p).

A participação dos fóruns de trabalhadores do SUAS tem contribuído de forma significativa para o fortalecimento de uma cultura de educação permanente do SUAS, seguindo a perspectiva de um processo de participação democrática e popular, que valoriza a reflexão crítica dos trabalhadores sobre a condução do SUAS. Essa participação tem marcado importante incidência nos espaços de discussão e deliberação, como nos Conselhos de Assistência Social nos três níveis de gestão, nas deliberações das Conferências de Assistência Social, nas mesas de negociação instauradas e nos núcleos de educação

permanente dos Estados. Os fóruns de trabalhadores têm contribuído⁷² para a formulação de “[...] propostas de conteúdo para formação acadêmica/profissional das diferentes categorias profissionais que compõe o suas com articulação com as IES credenciadas com o MDS para capacitação” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2012, s/p).

O FNTSUAS tem destacado, em seu Plano de Lutas, a luta pelo processo de formação dos trabalhadores do SUAS como uma das bandeiras. Para além da incidência política nos espaços de gestão e controle social visando à qualificação dos trabalhadores, os fóruns têm construído propostas para a efetivação de processos de educação permanente, como a proposição para “[...] articulação do MDS e MEC a fim de ofertar cursos de formação de nível médio para a Assistência Social” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2012, s/p).

Concomitante ao processo de elaboração da PNEP, no ano de 2012 foi instituído o Programa Nacional de Capacitação do SUAS⁷³ (CapacitaSUAS), o qual tem por objetivo ofertar ações de formação permanente para profissionais, gestores e conselheiros da Assistência Social visando:

[...] a) garantir a oferta de formação permanente para qualificar profissionais do SUAS no que se refere ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais; b) capacitar técnicos e gestores do SUAS para a implementação das ações dos Planos Estratégicos do governo brasileiro; c) induzir o compromisso e responsabilidade do pacto federativo do SUAS com a Educação Permanente junto às Secretarias Estaduais e ao Distrito Federal; d) aprimorar a gestão do SUAS nos municípios, estados e Distrito Federal (BRASIL, 2013, p. 22).

As ações de formação e capacitação vêm sendo executadas pela Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS), composta por instituições de Ensino públicas e privadas⁷⁴. As ações do CapacitaSUAS podem ser executadas em

⁷² A participação do FNTSUAS foi fundamental para a elaboração da política de Educação Permanente no SUAS, “[...] em 25 de abril passado, aconteceu em Brasília a Oficina Nacional para discussão da versão preliminar sobre a Política Nacional de Capacitação do SUAS, na qual a Esther representou o FNTSUAS. Naquele momento, várias sugestões foram feitas e se encaminhou ao CNAS a constituição de um Grupo de Trabalho para sistematização das contribuições para essa política a partir das discussões do documento (FNTSUAS, ATA DE REUNIÃO, 2012, s/p).

⁷³ Aprovado pela Resolução nº 08 de 2012 do Conselho Nacional de Assistência Social.

⁷⁴ A RENE/SUAS conta com 148 instituições credenciadas, o cadastro conta com Instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, Escolas de Governo, Institutos Federais de Educação e Ciência, que executam o programa CapacitaSUAS se contempladas por aprovação dos projetos em processo de Chamada Pública.

âmbito presencial ou por plataforma *on-line* de ensino a distância. Os registros dos cursos ofertados pelo CapacitaSUAS, entre os anos de 2012 e 2014⁷⁵, foram os seguintes:

- Curso de Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e à implementação de ações do Plano Brasil sem Miséria;
- Curso de Introdução ao Exercício do Controle Social;
- Curso de Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria;
- Curso de Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS;
- Curso de Atualização sobre Especificidades e Interfaces da Proteção Social Básica do SUAS;
- Curso de Atualização sobre a Organização e Oferta dos Serviços da Proteção Social Especial;
- Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS; e
- Curso de Atualização para a elaboração de Planos de Assistência Social (MDS, 2015).

Observa-se que os cursos ofertados são voltados para a capacitação dos trabalhadores para a execução dos serviços da Assistência Social, deixando lacunas importantes no que tange a dimensão de uma proposta de educação política, isso se deve a proposta do CapacitaSUAS ser uma proposição com o direcionamento da gestão. Em que pese os trabalhadores tenham participado dos espaços de tomada de decisão, isso não se expressa na proposição de conteúdos que versem sobre as condições e relações de trabalho, valorização dos trabalhadores, organização política, saúde dos trabalhadores, entre outros temas relevantes para pensar uma educação permanente que valorize as trajetórias profissionais e as questões que perpassam o mundo do trabalho. Desse modo o espaço do CapacitaSUAS tem no seu formato uma proposta de educação continuada, em que a tendência é a capacitação para o exercício das funções profissionais.

⁷⁵Conforme informações disponíveis na página do Ministério do Desenvolvimento Social, não há maiores informações sobre os processos do CapacitaSUAS após 2014 disponíveis no site do Ministério, no entanto esses cursos continuam sendo ofertados, articulados através do Núcleos de Educação Permanente dos Estados.

Além do programa CapacitaSUAS, seguindo a lógica da PNEP, aprovada em 2013, houve a necessidade de planejar a organização para a operacionalização desta política, o que demanda a “[...] estruturação e instituição de Núcleos⁷⁶ de Educação Permanente do SUAS (NUEP), segundo os critérios de territorialidade que melhor atendam à implementação desta Política e ao planejamento das ações de formação e capacitação” (BRASIL, 2013, p. 47). A estruturação dos núcleos nos estados, municípios e do núcleo nacional tem sido pauta do FNTSUAS, que tem fomentado, junto aos gestores municipais e estaduais, a instituição dos núcleos e tem participado ativamente dos núcleos já instituídos. Um dos questionamentos levantados em reuniões do FNTSUAS é sobre a implantação dos núcleos estaduais e a não realização de ações de formação, “[...] seis estados, incluindo a Bahia, já instituíram seu núcleo, porém o núcleo nacional ainda não foi implantado. Há dificuldades de vários estados em implantar seu núcleo [...]” a articulação do FNTSUAS frente a essas dificuldades foi elaborar um ofício encaminhado ao MDS apontando os questionamentos dos trabalhadores do SUAS sobre as capacitações, “[...] por que está parado? Por que foi suspenso?” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Ainda no ano de 2017 foi instituído o Núcleo Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social⁷⁷ (NUNEP/SUAS). Observa-se uma lacuna temporal entre aprovação da PNEP, em 2013, e a instauração do NUNEP, em 2017. Nesse tempo, as ações de educação permanente foram executadas majoritariamente pelo CapacitaSUAS, e por ações dos estados e municípios. O NUNEP é composto por doze membros⁷⁸ titulares e

⁷⁶ Os Núcleos de Educação Permanente devem ser estruturados e instituídos, de acordo com a capacidade de cada ente federativo, sendo: a) instituído pela União: Núcleo Nacional de Educação Permanente do SUAS; b) instituídos pelos estados federados: Núcleos Estaduais de Educação Permanente do SUAS; c) instituído pelo Distrito Federal: Núcleo Distrital de Educação Permanente do SUAS; d) instituído pela ação conjunta de dois ou mais estados: Núcleos Regionais de Educação Permanente do SUAS; e) instituído por um município: Núcleo Municipal de Educação permanente do SUAS; f) instituído pela ação conjunta de dois ou mais municípios: Núcleo Loco-regional de Educação Permanente do SUAS (BRASIL, 2013, p.49).

⁷⁷ O NUNEP/SUAS, instância colegiada de caráter consultivo, coordenada pela Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, por meio do Departamento de Gestão do SUAS, tem como objetivo: I - promover a efetivação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS - PNEP/SUAS, aprovada pela Resolução nº 4, de 13 de março de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; II fomentar a unidade nacional no processo de implementação, monitoramento e avaliação das ações de formação e de capacitação, conforme os princípios e diretrizes da PNEP/SUAS (MDS, Portaria Nº190, 2017, s/p).

⁷⁸ A composição do NUNEP deve contemplar: I - 6 (seis) representantes titulares e respectivos suplentes do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS; II - 2 (dois) representantes titulares e respectivos suplentes, professor ou pesquisador que atuem em instituição que integre a RENEP/ SUAS; III - 1 (um) representante titular e respectivo suplente indicados pelos trabalhadores integrantes da Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do SUAS; IV - 1 (um) representante titular e respectivo suplente indicados pelos usuários integrantes do CNAS; V - 1 (um) representante titular e respectivo suplente, integrantes do Núcleo Estadual de Educação Permanente, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social - FONSEAS; VI - 1 (um) representante titular e respectivo suplente, integrantes do Núcleo Municipal de

respectivos suplentes que representam gestores, trabalhadores, usuários, núcleo de educação permanente dos estados e instituições de ensino superior. Seguindo as normas para composição do NUNEP, o FNTSUAS indicou dois representantes para o Núcleo Nacional o que gerou a discussão sobre quem deveria compor essa representação.

Questionou-se o critério de indicar à composição do NUNEP apenas os trabalhadores que estão na Mesa de Negociação. Enquanto uns defenderam que o critério para essa indicação seria a qualificação profissional, outros entenderam que seria importante a atuação histórica do indicado. [...] apresentou pleito da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal (CONFETAM) e argumentou pela defesa de trabalhadores de nível médio [...] considera que, para as indicações ao NUNEP, trabalhadores de nível médio e fundamental sejam representados. Outros critérios fundamentais seriam de que o indicado seja efetivamente um trabalhador do SUAS e frequente regularmente o FNTSUAS (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2018 s/p).

Realizadas as discussões, foi efetuada a indicação formal dos trabalhadores para compor o NUNEP. É válido ressaltar que esse processo vem ocorrendo também na composição dos núcleos estaduais de educação permanente dos Estados. Ainda em diálogo sobre a ocupação dos espaços nos núcleos por trabalhadores, é ponderado que o trabalho a ser desenvolvido nos núcleos “[...] é técnico, mas também político, pois engloba condições de trabalho” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2018, s/p).

De fato, é uma posição técnica e política pois, quando se refere a educação permanente é fundamental compreender

[...] o sentido social da ação profissional está fincado em princípios éticos e políticos, o que pode direcionar a construção de uma sociedade que se oriente pela justiça social e a emancipação humana, em que a razão técnica não predomine e não subestime a consciência crítica de sujeitos dotados de desejo e de conhecimentos, capazes de refletirem sobre seus atos. Atos esses que podem se materializar nas práticas profissionais, em processos de trabalho específicos, como no âmbito da assistência social, que tem como grande desafio atender os direitos dos cidadãos principalmente, em cenários de desmonte destes direitos (FERNANDES, 2017, p. 134).

A estruturação dos núcleos para consolidação da educação permanente nas três esferas de governo prevê a participação de instituições de ensino ligadas à Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS, gestores, usuários, trabalhadores e

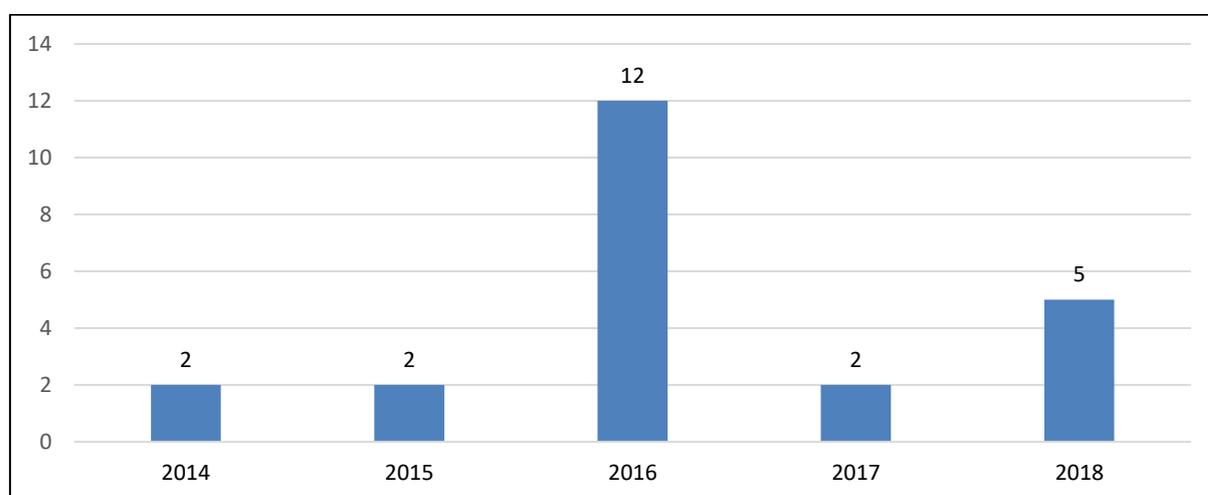
Educação Permanente, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas. (MDS, Portaria Nº 190, 2017, s/p).

membros do conselho de Assistência Social (respeitando o nível municipal ou estadual), logo, a incidência nos processos de trabalho nesse espaço é dotado de uma lógica ética e política, permeada também pelas disputas próprias de processos que envolvem diferentes segmentos. A participação de diferentes segmentos, nesses espaços, é um avanço importante para a construção de uma cultura de educação permanente, viabilizando coletivamente os princípios democráticos e participativos como se propõe pela PNEP.

Em âmbito municipal, o Censo SUAS (2017) aponta que 91% dos municípios brasileiros não possuem planos de capacitação e educação permanente, dos quais 84%, um total de 4.661 municípios, algum trabalhador da Assistência Social acessou capacitação pelo CapacitaSUAS no ano de 2016, ano da análise censitária (Censo SUAS, 2017). Embora em alguma medida os municípios tenham gerado espaços de capacitação e formação para os trabalhadores do SUAS, é possível inferir, pelos dados dos Censos SUAS, que, grosso modo, os municípios têm esperado as ações do Governo Federal e dos Estados, contrariando a lógica de gestão compartilhada prevista na PNEP que “[...] os entes federados poderão ofertar quaisquer Percursos Formativos e tipos de ação de formação e capacitação estabelecidos nesta Política e, em consonância com as normativos do SUAS assumem as responsabilidades compartilhadas” (BRASIL, 2013, p. 50).

O Censo SUAS não tem monitorado a instauração dos núcleos estaduais de educação permanente, por isso foi realizado um levantamento que identificou a constituição de 23 Núcleos Estaduais de Educação Permanente do SUAS. Os núcleos foram instituídos entre os anos de 2014 e 2018, conforme demonstração do Gráfico 10.

Gráfico 10 – Constituição de Núcleos de Educação Permanente em nível Estadual por ano.



Fonte: sistematizado pela autora (2018).

É muito recente a instituição dos núcleos estaduais⁷⁹ de educação permanente no SUAS, o que implica observar que essa reflexão é sobre um processo que está ocorrendo nesse tempo histórico. Os núcleos estaduais têm executado o programa de capacitação do CapacitaSUAS, no entanto, esses espaços não se limitam à execução de tal programa, oferecem capacitações e formações a partir das demandas identificadas em âmbito estadual. Nas memórias de reunião do FNTSUAS são apontadas algumas dificuldades no processo de execução das capacitações pelos Estados, em especial sobre o CapacitaSUAS, pois “[...] os estados têm recurso para o programa, mas não estão conseguindo realizá-lo. [...] os estados não estão priorizando sua execução, porém o programa não está suspenso (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p).

Os trabalhadores do SUAS apontam ainda como possível limitação no processo de avanço sobre a educação permanente nos Estados como “[...] o engessamento provocado pela exigência do governo de que apenas aquelas entidades que se inscreveram podem fazer a capacitação. Observou que a execução deve ser feita através da construção do núcleo de educação permanente” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017, s/p). Soma-se a essas declarações a limitação sobre o conhecimento da proposta da educação permanente por parte dos trabalhadores.

⁷⁹ O levantamento dos Núcleos instituídos foi realizado utilizando ferramenta de busca *online*, usando como palavras chave “NUEP/SUAS + nome do Estado”, “NEEP/SUAS + nome do Estado”, localizando as portarias que instituem os respectivos núcleos em cada Estado, conforme segue: dois núcleos no ano de 2014 (NEEP/SUAS-AL - Núcleo Estadual de Educação Permanente do SUAS do Estado de Alagoas, NEEP/SUAS-PR - Núcleo Estadual de Educação Permanente do SUAS do Estado do Paraná); dois núcleos no ano de 2015 (NEEP/SUAS-PA - Núcleo Estadual de Educação Permanente do SUAS do Estado do Pará, NUEEP/SUAS-RJ - Núcleo Estadual de Educação Permanente do SUAS do Estado do Rio de Janeiro); Doze núcleos no ano de 2016 (NUEP/SUAS-AM - Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Estado do Amazonas, NUEP/SUAS-MA - Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Estado do Maranhão, NUEP/SUAS-MT - Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Estado do Mato Grosso do Sul, NUEP/SUAS-PB - Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Estado da Paraíba, NEEP/SUAS-PE – Núcleo Estadual de Educação Permanente do SUAS do Estado de Pernambuco, NUEP/SUAS-PI - Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Estado do Piauí, NUEP/SUAS-RS - Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Estado do Rio Grande do Sul, NUEP/SUAS-RO - Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Estado do Rondônia, NUEP/SUAS-SE - Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Estado do Sergipe, NUEP/SUAS-TO - Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Estado do Tocantins, NUEP/SUAS-RR - Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Estado do Roraima, NUEP/SUAS SC – Núcleo de Educação Permanente do Estado de Santa Catarina); Dois núcleos no ano de 2017 (NUEP/SUAS GO - Núcleo de Educação Permanente do Estado de Goiás; NUEP/SUAS SP - Núcleo de Educação Permanente do Estado de São Paulo); e cinco Núcleos no ano de 2018 (NUEP/SUAS-BA - Núcleo de Educação Permanente do Estado da Bahia, NUEP/SUAS-CE - Núcleo de Educação Permanente do Estado do Ceará, NUEP/SUAS-ES - Núcleo de Educação Permanente do Estado do Espírito Santo, NEEP/SUAS-MG - Núcleo Estadual de Educação Permanente do Estado de Minas Gerais, NEEP/SUAS-RN - Núcleo Estadual de Educação Permanente do Estado do Rio Grande do Norte).

Na pesquisa com os trabalhadores do SUAS do Rio Grande do Sul intitulada “Trajetórias de Educação Permanente no SUAS no Rio Grande do Sul”, que teve o seu questionário disponível no período de junho a dezembro de 2017 no presente blog, havia a pergunta acerca do conhecimento dos trabalhadores sobre a PNEP. Quando questionados se conhecem a política apenas 53 (51,5%) dos trabalhadores responderam conhecê-la. Chama a atenção o grande número de trabalhadores, 41 respondentes (41,6%), que conhecem pouco a política, além dos 7 respondentes (6,9%) que não a conhecem. A partir dessa informação é possível aferir que a maioria dos trabalhadores do SUAS do estado do Rio Grande do Sul conhece a PNEP. No entanto, esse conhecimento se mostra limitado, pois grande parte desses trabalhadores conhecem pouco a Política (FERNANDES, 2018, s/p, aspas no original).

Embora a pesquisa mencionada se refira a um recorte estadual, não sendo possível inferir que essa é a realidade em todo o País, é importante destacar que ainda é um percentual relativamente baixo de trabalhadores do SUAS que vêm acessando capacitação e formação, e o acesso está restrito a determinados grupos (profissionais de nível superior, trabalhadores da administração pública direta), o que contribui para essa limitação no conhecimento e no acesso aos processos formativos por todo o grupo de trabalhadores do SUAS. Nesse sentido, observam-se as questões importantes a serem observadas quanto ao tema da educação permanente no SUAS:

a) a recente implantação dos Núcleos de educação permanente, o que exige um tempo para a organização, designação de trabalhadores para esse setor;

b) licitações desertas pela não apresentação de propostas pelas instituições credenciadas junto ao RENEPE, o que converge para a análise dos trabalhadores, o que poderia ser resolvido com a atualização e ampliação de instituições de ensino cadastradas;

c) a posição de gestores em não assumir a educação permanente como prioridade no processo de qualificação dos trabalhadores e dos serviços;

d) a não constituição dos núcleos de educação permanente em nível regional e municipal, o que possivelmente auxiliaria para potencializar a formação de trabalhadores, usuários, gestores e conselheiros;

e) a limitação quanto ao conhecimento da PNEP por parte dos próprios trabalhadores do SUAS, questão que merece certa atenção nas formas de planejamento e execução das capacitações de forma que contemplem o maior número possível de todos os trabalhadores da rede SUAS (público e privado).

Além de toda a institucionalidade que vem sendo construída através da implantação da gestão do trabalho e seus desdobramentos (controle social, educação permanente, planos de carreira cargos e salários, etc.) junto ao SUAS, é importante salientar toda a articulação dos trabalhadores do SUAS através dos fóruns. Além do movimento que mobiliza trabalhadores e usuários para ocupação dos espaços de controle social, potencializando, assim, o seu lugar de protagonista, os fóruns vêm desenvolvendo ações que se coadunam com a proposta de uma cultura de educação permanente. É pertinente, nesse contexto, observar o termo cultura, pois a educação permanente não deve se referir apenas a processos educativos formais, mas, sim, a todas as ações de formação, educação que, potencialmente ajudam a romper com as práticas excludentes e que reiteram antigas posturas na Assistência Social.

A articulação dos fóruns tem sido fundamental para o fortalecimento da política de Educação Permanente no SUAS, através de seminários, rodas de conversa, oficinas, conforme destacado nas ações citadas no item 4.2 deste estudo. Tais ações representam a articulação dos fóruns e a constituição de espaços formativos a partir dos trabalhadores, em uma lógica participativa, autogestionada. Os debates e a condução das pautas se estabelecem a partir da realidade dos trabalhadores, de suas demandas e da percepção de questões que precisam ser mais bem aprofundadas. Nesse sentido, é válido destacar que os fóruns incidem sobre a organização e a consolidação de uma cultura de educação permanente. Para além das ações que fortalecem a cultura, fortalecem também a PNEP através dos espaços formalmente instituídos

A aprovação de uma política de educação permanente é uma resposta às requisições históricas por qualificação dos trabalhadores da Assistência Social para provimento dos serviços, da gestão e do controle social. Mais que atender os “[...] anseios do conjunto de sujeitos envolvidos na construção desse Sistema, mas também de um ousado e arrojado modo de se conceber e fazer a formação de pessoas para e pelo trabalho, visando à emancipação dos trabalhadores e dos usuários do Sistema” (FERNANDES, 2017, p. 135).

A cultura de educação permanente no SUAS assume formalmente, pelos documentos e normativas legais, um lugar estratégico no processo de valorização dos trabalhadores e de qualificação dos serviços do SUAS junto aos demais eixos da gestão do trabalho. É uma realidade recente e em construção, o que demanda um esforço e atenção redobrados dos envolvidos considerando o cenário de congelamento dos recursos para as políticas sociais.

Nesse cenário os trabalhadores do SUAS tem contribuído efetivamente através dos fóruns considerando a formação como espaço de fortalecimento da resistência frente às reformas do Estado.

5 CONCLUSÃO

A aproximação com o campo da Assistência Social ainda no período da graduação, por ocasião do processo de estágio curricular obrigatório em Serviço Social e alguns anos mais tarde como trabalhadora concursada contribuiu para conhecimento da Assistência Social enquanto direito social e sua importância na composição da proteção social brasileira. As experiências profissionais e estudos desenvolvidos, nesse percurso de formação/inserção profissional, ampliaram a percepção da importância da política de Assistência Social para a classe trabalhadora que aviltada pelos processos de exploração do trabalho demandam do Estado ações concretas de proteção. As aproximações sucessivas com o SUAS foi gradativamente contribuindo para a delimitação do campo a ser estudado, definindo a gestão do trabalho no SUAS como foco dos debates, envolvendo assim, o campo da proteção social brasileira e o mundo do trabalho, do qual fazem parte trabalhadores e usuários do SUAS.

O processo de continuidade da formação profissional, em nível de doutorado, tem conduzido ao amadurecimento do objeto de estudo e proporcionado a vinculação da pesquisadora com os trabalhadores do SUAS. A vinculação com o tema da gestão do trabalho no SUAS tem oportunizado ainda, ocupar espaços de articulação que contribuem de diferentes formas como: no debate em processos de educação permanente em âmbito estadual, divulgação de resultados de pesquisa em seminários acadêmicos, reuniões junto a trabalhadores do SUAS no interior do Estado do Rio Grande do Sul, participação como conferencista onde o debate da gestão do trabalho tem sido recorrente em eixos, ou ocupando o painel central das conferências da Assistência Social, e ainda, contribuindo no controle social como conselheira municipal do CMAS do município de São Borja representando entidade de classe profissional (CFESS/CRESS) e representação no Núcleo de Educação Permanente do Estado do Rio Grande do Sul. A possibilidade de estudar o campo da gestão do trabalho na Assistência Social contribuiu para apreensões e inquietações, que conduziram para o acúmulo de conhecimento sobre o tema e para a reformulação de novas propostas de pesquisa, tendo como objetivo ampliar a compreensão sobre a gestão do trabalho no SUAS e os processos de organização dos trabalhadores neste âmbito.

Todas as vivências destacadas foram fomento para adensar o estudo sobre a gestão do trabalho no SUAS. Assim, à guisa de uma totalização provisória, as formulações que seguem destinam-se a uma sistematização em torno do objeto de estudo dando visibilidade

aos achados da investigação realizada. Destaca-se que esse estudo tentou colocar lado a lado aspectos teóricos e dados da realidade a partir dos documentos lidos e analisados, e algumas considerações foram elaboradas ainda na fase exploratória da pesquisa e são retomadas agora como elementos que contribuíram para a construção da tese, conforme destaca-se a seguir:

- a) O percurso metodológico da pesquisa ofereceu subsídios significativos e consistentes do processo construído historicamente em relação ao objeto de estudo. A metodologia de estudo documental garantiu, em certa medida, dar visibilidade ao movimento dos trabalhadores do SUAS observando no conjunto de documentos analisados, a presença, a participação e o protagonismo destes trabalhadores;
- b) O Estado é responsável pela regulação das relações trabalhistas. As ações do Estado brasileiro sobre a regulação do trabalho demonstram um movimento de avanços e retrocessos, que observados a partir dos anos de 1990 em decorrência da reforma do Estado (1995) e da reestruturação produtiva no País nessa década, tem-se como resultado o aprofundamento da precarização do trabalho;
- c) A Assistência Social se constituiu no contra fluxo ao momento histórico em que foi aprovada como política pública, o que convoca a refletir sobre as implicações para o campo da Assistência Social e sua constituição em pleno processo de reforma do Estado brasileiro sob orientação neoliberal;
- d) Os indicadores sobre a gestão do trabalho no SUAS (vínculos de trabalho, planos de carreira, cargos e salários, educação permanente, controle social, organização dos trabalhadores nos fóruns), demonstram o processo de precarização das condições e relações de trabalho no SUAS, bem como, apontam para estratégias de enfrentamento destas condições;
- e) O SUAS é composto por entidades públicas e privadas que ofertam os serviços socioassistenciais, logo, estudar a gestão do trabalho no SUAS implica observar a dinâmica contraditória presente na composição do sistema e na diversidade que constitui o grupo de trabalhadores do SUAS;
- f) Assim como no âmbito privado, também na esfera estatal tem prevalecido a perspectiva da gerência dos trabalhadores para a qualidade total, da eficiência das metas e dos resultados (RAICHELIS, 2011);

- g) É incontestável a importância dos trabalhadores da Assistência Social no processo de construção e implantação da Assistência Social e do SUAS;

As totalizações provisórias expressas neste documento colaboram para confirmar o lugar histórico que os trabalhadores ocupam na política de Assistência Social, que sob um movimento de intensa articulação, tem contribuído para a construção de uma agenda política e institucional consistente, que se expressa nos avanços normativos e na direção ética e política da Assistência Social brasileira. É no cenário marcado pelo “fogo cruzado” que se encontra o trabalho na sociedade capitalista, permeado de contradições, que se desenha a perspectiva da valorização dos trabalhadores do SUAS através da implantação da gestão do trabalho.

No processo de pesquisa tratou-se a realidade histórica do processo de implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social, com ênfase para a gestão do trabalho no SUAS e as questões relacionadas a este campo. O escopo desta pesquisa está, portanto, no desvendamento das questões que permeiam as condições e relações de trabalho e do processo de resistência dos trabalhadores do SUAS através de sua organização nos fóruns de trabalhadores. As questões norteadoras deram a direção para desenvolvimento do processo de observação sobre o objeto da pesquisa, assim, foram observados: a) os indicadores da gestão do trabalho apontados pelos Censos SUAS entre os anos de 2009 e 2017; b) as ações organizadas e desenvolvidas pelos trabalhadores do SUAS através da articulação nos fóruns de trabalhadores do SUAS entre os anos de 2009 e 2018; e, c) a repercussão da organização dos trabalhadores do SUAS sobre a implantação da gestão do trabalho no SUAS. Em geral, foi possível constatar a intensa participação dos trabalhadores da política de Assistência Social ao longo da trajetória de criação e regulação do SUAS, contudo, esse campo não está livre de contradições e disputas que se expressam nos desafios cotidianos para trabalhadores e gestores do SUAS.

No que tange a regulação da gestão do trabalho no SUAS o capítulo 2 deste estudo apresenta um resgate em torno desse processo observando o movimento entre implantação da política de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social e da gestão do trabalho no SUAS. A visita aos documentos que guardam em si a história do SUAS, – relatórios das Conferências, Censo SUAS - revelou um processo permeado da disputa teórica com os ideários do neoliberalismo que se confronta com a perspectiva de consolidação da Assistência Social enquanto política pública que integra o tripé da seguridade social

brasileira a partir da Constituição Federal de 1988. Esta política se constitui como ação do Estado em resposta às demandas geradas no contexto das relações sociais capitalistas, e como respostas às mobilizações e pressões da sociedade civil, trabalhadores e usuários desta política. A Assistência Social brasileira apresenta desde sua formulação duas tendências que seguem em curso: “[...] uma defendida pela lógica constitucional, com a centralidade do Estado e de natureza pública, e outra caracterizada pela transferência para entidades privadas/filantrópicas, indicando um processo de privatização do social” (COUTO, MARTINELLI, 2009, p. 93). Tais perspectivas estão presentes ao longo do processo de implantação e implementação da Assistência Social, constituindo um cenário em que se misturam ações do Estado, da sociedade civil e do mercado, que entre outros aspectos tem implicações para as condições e relações de trabalho no campo da Assistência Social. Instituir uma política de gestão do trabalho sob a perspectiva da qualificação dos serviços e valorização dos trabalhadores é um avanço diante do histórico da Assistência Social de estruturas improvisadas, serviços descontínuos, (des)profissionalização, assistencialismo. Em que pese as contradições inerentes a história da Assistência Social, essa política é expressão viva da resistência à implantação do modelo neoliberal, pois foi constituída em pleno processo de retração no campo dos investimentos estatais na área da proteção social na década de 1990. “O Suas representa um projeto de implantação de uma rede de proteção estatal, continuada, que contraria a programática neoliberal” (SILVEIRA, 2011, p. 495).

A construção da Política de Assistência Social e posteriormente do Sistema Único de Assistência Social é fruto do intenso movimento da sociedade civil, usuários e trabalhadores desta política. Com as alterações no âmbito da Assistência Social, os trabalhadores desta política fortalecem seu lugar de protagonistas como parte fundamental para a consolidação do SUAS, e materializam a dinâmica de uma gestão na perspectiva democrática e participativa através da instituição e atuação pelos fóruns de trabalhadores do SUAS em todo o território nacional. Contudo é preciso sinalizar que o padrão de proteção social brasileiro, do qual faz parte a política de Assistência Social é caracterizado pela “[...] fragmentação, seletividade e focalismo em resposta às múltiplas expressões da questão social” (SILVEIRA, 2017, p. 489). Tais características são fundamentadas política e teoricamente por uma perspectiva conservadora que se expressa em uma conduta historicamente enraizada na Assistência Social, reproduzindo a naturalização da pobreza, no controle das insurgências produzidas na contradição de classes, na criminalização dos movimentos e organizações sociais. Desse modo, se consideram como conquistas os marcos regulatórios, em termos de

legislações e normativos do SUAS, no entanto são insuficientes para consolidar uma transformação no contexto institucionalizado nesse campo. Para tanto, se faz necessário avançar sob a perspectiva de uma participação democrática deliberativa e autônoma, contexto em que os trabalhadores do SUAS organizados tem contribuído.

A perspectiva de uma construção democrática e participativa no SUAS enfrenta um dilema estabelecido entre dois processos distintos: de um lado o alargamento da democracia com a criação de espaços públicos, de participação da sociedade no planejamento/execução/monitoramento, e no controle social das políticas sociais, de outro lado, a emergência de um Estado mínimo que vem se isentando progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o que constitui um grande desafio para gestores, trabalhadores, usuários e para a efetivação da política de Assistência Social (SILVA; OLIVEIRA, 2015).

O Estado é responsável pela proteção social, campo que requer um Estado consciente de suas responsabilidades e das medidas que precisam ser construídas para a proteção, especialmente dos trabalhadores. O Estado é responsável pela regulação das relações de trabalho entre empregadores e trabalhadores, pela sua natureza de ação pelo bem comum, entende-se que este deverá atuar no sentido de proteção das condições de sobrevivência dos grupos menos favorecidos, ou daqueles que dependem da venda de sua força de trabalho para sua manutenção. As ações, ou medidas, estabelecidas no âmbito do Estado brasileiro podem ser interpretadas, como medidas de avanços e retrocessos. Ora em medidas que ampliam a proteção dos trabalhadores, ora em medidas de favorecimento ao acúmulo de capital. As implicações dessas medidas desdobram-se em um sistema de proteção social reduzido e focalizado, que deixa um contingente de trabalhadores desprotegidos, e ações do Estado que favorecem a exploração da força de trabalho precarizando as condições gerais dos trabalhadores, entre os quais destaca-se os trabalhadores do SUAS. As reformas conduzidas pelo Estado brasileiro, nos anos de 1990, combinadas com o processo de reestruturação produtiva produziu rebatimentos diretos nas condições gerais dos trabalhadores brasileiros em todos os setores, como: a desregulamentação do trabalho pela alteração da legislação trabalhista, fragilização das organizações sindicais, ampliação da flexibilização, subcontratação, empregos temporários, terceirização. O que se observa é o avanço da precarização marcada pela des(regulamentação) do trabalho sob a égide da modernização das relações trabalhistas. Os rebatimentos das reformas e de como foi conduzida a gestão do Estado nos anos seguintes, deixa um saldo de precarização das

relações trabalhistas, - fragmentação de coletivos de trabalhadores, diferentes formas de vínculos de trabalho, distintos níveis salariais, dificuldade dos trabalhadores de constituir uma pauta reivindicatória única já que estão num campo muito diverso. Todo esse contexto tem o Estado como avalista, já que muitas das reformulações são aprovadas pelo Estado sem a devida discussão com os setores da sociedade. Destaca-se nesse processo a recente política de austeridade fiscal, que congela os gastos do Estado para os próximos vinte anos, o que representa a retomada do projeto de Estado mínimo. Essa medida implica na retração dos investimentos em áreas fundamentais como a Educação, Saúde, Assistência Social, Previdência Social. Não bastasse essa medida, aprovada pelo governo de Michel Temer, o cenário mais recente, com a eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro, aponta para o avanço da perspectiva reformista sob o receituário neoliberal, os anúncios já realizados pelo novo chefe de Estado e futuros membros de sua equipe ministerial assinalam para as prioridades do novo governo, dentre as quais se destaca a retomada da proposta para reforma da previdência social, revisão de carreiras do ensino superior, e uma perspectiva de privatizações. Não há dúvidas que tais medidas terão repercussões que deverão ser sentidas num curto prazo sobre as condições da oferta de serviços na política de Assistência Social, e em especial sobre o campo da gestão do trabalho no SUAS.

O debate sobre a gestão do trabalho no SUAS e a necessidade de valorização dos trabalhadores na política de Assistência Social ocorre em meio ao processo de intensificação da flexibilização das condições e relações de trabalho que afetam todo o conjunto da classe trabalhadora. Logo, refletir sobre a gestão do trabalho no SUAS e sobre o processo de organização de seus trabalhadores requer observar no conjunto de trabalhadores do SUAS as contradições do vasto campo de trabalho que se desdobra em: espaços estatais e/ou privados, sob uma contingente de trabalhadores que vivem e trabalham sob uma diversidade de vínculos - servidores públicos estatutários, celetistas, contratados, terceirizados, e trabalhadores das entidades que prestam serviços celetistas, terceirizados, trabalhadores temporários, voluntários e outras vínculos não permanentes de trabalho. Toda a precarização vivenciada pelos trabalhadores brasileiros tem fragmentado os espaços de luta coletiva em decorrência da diversidade de vínculos, condições de trabalho, gerando entre outros desafios, a dificuldade de constituir uma unidade nas reivindicações da classe trabalhadora. Esse cenário não é diferente quando observadas as condições de trabalho no SUAS. Logo, a gestão do trabalho no SUAS tem se constituído como um grande desafio para toda a

administração pública brasileira, sob a qual é preciso ainda observar as características particulares da Assistência Social pelo seu histórico desprofissionalização.

É notória a importância dos trabalhadores na construção do SUAS e na luta pelas condições de trabalho que se materializam na regulamentação do SUAS e dos mecanismos para a gestão e a gestão do trabalho pela NOB-RH/SUAS e as estratégias dela resultantes. Logo, os trabalhadores do SUAS tem um papel ativo no processo de regulamentação do SUAS e demais normativas, bem como, a consolidação de um movimento de resistência frente as questões da precarização do trabalho que assolam a classe trabalhadora dentro e fora do SUAS. A organização dos trabalhadores do SUAS nos fóruns é sem dúvida uma conquista importante que contraria a ordem vigente de fragilização da luta de classe. Como movimento orgânico os trabalhadores do SUAS incorporam as disputas inerentes do modo de produção capitalista, constituindo sua luta pautada pela perspectiva da luta de classe, representado em sua agenda política a defesa da classe trabalhadora. No entanto, como movimento articulado a partir das demandas mais imediatas das condições e relações de trabalho no SUAS, tem sua ação limitada a mudanças no cenário em que atuam.

Consideradas os diferentes aspectos que permeiam o objeto de estudo, suas limitações, avanços, contradições e percurso histórico formativo, defende-se a seguinte tese:

O Estado tem responsabilidade com as relações constituídas entre trabalhadores e empregadores, porque ele, o Estado, é responsável por regulamentar e fiscalizar tais relações. Nessa perspectiva, o Estado brasileiro, acompanhando uma tendência do capitalismo mundial, de reestruturação produtiva e reformas de cunho neoliberal, tem permitido a intensificação da flexibilização e exploração dos trabalhadores em todos os setores, inclusive de seus próprios trabalhadores, que neste estudo se refere aos trabalhadores do SUAS. A construção de uma Norma Operacional de Recursos Humanos, no âmbito do Estado brasileiro, constitui-se no contrafluxo desse processo, evidenciando uma contradição em movimento. As ações dos trabalhadores do SUAS a partir do Fórum de Trabalhadores, junto aos espaços de organização política, têm sido, nesse cenário, um espaço de regulação e resistência às condições de precarização do trabalho no SUAS, que tem repercutido nas condições e relações de trabalho, mas principalmente no processo de fortalecimento dos trabalhadores.

O estudo efetuado sobre a gestão do trabalho no SUAS reflete a realidade concreta, onde se vivenciam os processos de flexibilização, precarização, jornadas de trabalho extensas, acúmulo de funções e desarticulação da classe trabalhadora. Estudar tais categorias trouxe à tona o fato de que estas estão presentes no cotidiano do homem e como lócus da pesquisa, no cotidiano das relações produzidas e reproduzidas na política de Assistência Social. Estudar tais dimensões do trabalho remete ao início deste estudo, enquanto base teórica que aponta para a classe trabalhadora estar em situações adversas, num contexto de flexibilização de seus direitos como trabalhadores e de suas condições de trabalho.

O movimento dos trabalhadores do SUAS que reivindicam melhoria nas condições de trabalho culmina na constituição dos fóruns como espaços de construção da unidade do conjunto de trabalhadores do SUAS. Essa organização continua sendo um desafio no cotidiano dos trabalhadores que tem enfrentado ataques e desafios, como qualquer espaço de organização política dos trabalhadores, nas disputas de concepções, no risco a burocratização dos espaços, nas fragilidades organizativas. Os fóruns têm contribuindo na visibilidade dos trabalhadores e suas demandas, sua presença ativa nos espaços de controle social tenciona para a constituição de uma identidade específica. As limitações para os trabalhadores organizados são expressas pelos ataques e desmontes do SUAS, na desregulamentação dos direitos, pois são lutas do conjunto da classe trabalhadora e é nesse contexto que se expressa também a potência dos fóruns na articulação com movimentos sociais, sindicais, frentes em defesa da seguridade social e usuários do SUAS.

Os fóruns se constituem a partir dos trabalhadores da política de Assistência Social, contudo não se limita a defesa do SUAS, observa-se no conjunto de princípios uma defesa ampliada, para além dos direitos inerentes a Assistência Social, a defesa do sistema de proteção social brasileiro e pelos direitos sociais constitucionalmente garantidos – educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social. Essa constituição enquanto princípio abre o leque do campo de atuação e proposição dos fóruns, amplia-se para uma disputa de defesa da proteção social da classe trabalhadora. Fica evidente que os princípios expressos no documento convergem para a construção de uma nova ordem social, que busca a igualdade de acesso e direitos, justiça social, um projeto de sociedade que vai na contramão da realidade social vigente.

As ações dos fóruns estão pautadas por um processo democrático, que visa respeitar as diferenças, autonomia, com fomento de uma participação igualitária dos trabalhadores,

sem distinguir níveis de formação. A transparência e a gestão colegiada também são princípios que norteiam o trabalho dos fóruns. Ao se constituir um fórum, seja municipal, regional ou estadual, está se assumindo um compromisso ético-político em defesa do SUAS. Assim, os princípios políticos da organização dos fóruns extrapolam a natureza de representação dos trabalhadores e dos seus direitos, e se posiciona em favor da manutenção e ampliação da Política Nacional de Assistência Social, visando defender os direitos fundamentais sociais, o que coloca os trabalhadores na condição de protagonistas na qualificação desta política e de defesa do sistema de proteção social brasileiro.

Todo o cenário constituído, apontam para o necessário fortalecimento dos fóruns enquanto instrumento de luta dos trabalhadores de forma organizada, potencializando para os enfrentamentos futuros; fortalecimento da articulação entre trabalhadores e usuários na defesa da proteção social, da Assistência Social, dos direitos trabalhistas; Defesa do controle social e da manutenção da ampla participação dos atores sociais envolvidos com a política de Assistência Social; manutenção da defesa de uma nova ordem social.

Em tempos de barbárie é necessário apontar para a necessidade da classe trabalhadora estar organizada e ciente dos enormes desafios postos a sua manutenção. Espaços de luta como os Fóruns podem e devem ser potencializados nessa direção, pois na contemporaneidade torna-se primordial fugir dos sistemas que podem engessar a participação. Ao trabalhar a perspectiva de uma formação de consciência de classe é possível prever que a construção da insurgência contra o desmonte do Estado, enquanto ente da proteção social, se materialize no campo contraditório da luta dos trabalhadores. Só nesse movimento é possível pensar em política pública, enquanto direitos de todos.

REFERÊNCIAS DA PESQUISA DOCUMENTAL

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília (DF). 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional/anais-da-v-conferencia.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Relatório final da VI Conferência Nacional de Assistência Social. Compromissos e responsabilidades para assegurar Proteção Social pelo SUAS**. Brasília (DF) 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional>>. Acesso em: 14 mai. 2017.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social. Participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília (DF) 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 14 mai. 2017.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Anais da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores**. Brasília (DF) 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/viii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social. 8 anos de conquistas**. Brasília (DF) 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Anais da X Conferência Nacional de Assistência Social. Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026**. Brasília (DF) 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/x-conferencia-nacional>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social. Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS**. Brasília (DF) 2017. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/11-conferencia-nacional>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

FÓRUM NACIONAL DAS TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNTSUAS). **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 02.12.2009**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 31.03.2011.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>> Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 23.02.2012.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 22.03.2012.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 13.04.2012.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 17.08.2012.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 18.08.2012.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 19.10.2012.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 20.10.2012.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 15.12.2012.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 29 e 30.01.2013.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. **Memória Descritiva da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS de 22 e 23.02.2013.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. **Carta de Princípios.** In: Cartilha Nosso Trabalho com Direitos é Direito Social para Você. Brasília (DF), 2015.

_____. **Plano de Lutas.** In: Cartilha Nosso Trabalho com Direitos é Direito Social para Você. Brasília (DF), 2015.

_____. **Regimento Interno**. In: Cartilha Nosso Trabalho com Direitos é Direito Social para Você. Brasília (DF), 2015.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS em 19, 20 e 21.02.2016**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 03.02.2017**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 11.03.2017**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 01.04.2017**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 04 jun. 2018

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS em 01 e 02.04.2017**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 13.05.2017**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 01.06.2017**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS em 03.06.2017**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 15.07.2017**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS em 15 e 16.07.2017**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 05.08.2017**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS em 05 e 06.08.2017.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 16.09.2017.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 07.10.2017.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS em 07 e 08.10.2017.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 17.11.2017.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS em 17 e 18.11.2017.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 06.12.2017.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 17.02.2018.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS em 17 em 18.02.2018.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 10.03.2018.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

_____. **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 06.04.2018.** Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2009: CRAS.** Disponível em:<<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2009: CREAS.** Disponível em:<<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2010: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais, Rede Privada.** Publicação eletrônica. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/censo2010/index.html>. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2011: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais, Rede Privada e Centro POP.** Publicação eletrônica. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/censo2011/>. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2012: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais, Unidades de Acolhimento e Centro POP.** Publicação eletrônica. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/censo2012/>. Acesso em: 20 mai. 2017.

_____. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2013: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.** Publicação eletrônica. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2013/index.html>. Acesso em: 20. mai. 2017.

_____. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2014: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.** Publicação eletrônica. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2014/index.html>. Acesso em: 22 mai. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2015: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.** Publicação eletrônica. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2015/>. Acesso em: 22 mai. 2017.

_____. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2016: Gestão municipal, Gestão Estadual, CRAS, CREAS, Centro POP, Conselhos, Unidades de Acolhimento, Centros de Convivência, Centro Dia.** Tabelas. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

_____. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2017: Gestão municipal, Gestão Estadual, CRAS, CREAS, Centro POP, Unidades de Acolhimento, Centros de Convivência, Centro Dia, Família Acolhedora, Conselho Estadual e Conselho Municipal.** Tabelas. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

REFERÊNCIAS

ABRAMIDES, Maria B. C. **Lutas sociais e desafios da classe trabalhadora: reafirmar o projeto profissional do serviço social brasileiro.** In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo. Nº 129, p. 366-386. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n129/0101-6628-ssoc-129-0366.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2018.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e sindicalismo no Brasil dos anos 2000: dilemas na era neoliberal.** In: ANTUNES, Ricardo (org.). Riqueza e Miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** 5ª ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. **Trabalho e precarização numa ordem neoliberal.** In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). A Cidadania Negada. 3ª ed. São Paulo: Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2002, p. 35-48.

_____. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho.** 16ª ed. São Paulo: Cortez, 2015.

_____; PRAUN, Luci. **A sociedade dos adoecimentos no trabalho.** In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo. Nº 123, p. 407-427. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n123/0101-6628-ssoc-123-0407.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** 4. ed. Revista e atualizada. Lisboa: Edições 70, 2009.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em Contra-Reforma: reestruturação do Estado e perda de direitos.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEIRO, Nilo Da Cunha Jamardo. **Relações de trabalho no setor público.** 2004. Disponível em: <<http://www.sinasefe.org.br/documentos.html>>. Acesso em 06 de maio de 2016.

BOITO JR., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil.** São Paulo: Xamã, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 03 de julho de 2017.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Relatório Final da I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília (DF). 1995. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília (DF), 1997. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **III Conferência Nacional de Assistência Social: Deliberações**. Brasília (DF), 2001. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iii-conferencia-nacional>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília (DF), 2003. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília (DF) 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **I Plano Decenal da Assistência Social (2005 – 2015)**. Brasília (DF) 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/plano-decenal-suas-plano-10/plano-decenal-suas-plano-10>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006. Brasília (DF), 2006.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS nº 172, de 20 de setembro de 2007**. Recomenda a instituição de Mesa de Negociação na forma estabelecida na Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social/NOB-RH/SUAS. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil–Imprensa Nacional. Nº 192. 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/viii-conferencia-nacional/manual-orientador/legislacao_resolucao-cnas-172-2008.pdf/download>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS Nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil–Imprensa Nacional. Ano CXLVI, nº 225. 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/viii-conferencia-nacional/manual-orientador/legislacao_resolucao-cnas-109-2009.pdf/download>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Regimento Interno da VIII Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília (DF), 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/viii-conferencia-nacional/regimento-interno-viii-conferencia.pdf/download>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **NOB-RH/SUAS: anotada e comentada**. Brasília (DF), 2011.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS Nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Brasília (DF), 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília (DF). 1ª edição, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Reimpressão. Brasília (DF), 2014.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS Nº 06, de 21 de maio de 2015**. Regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil – Imprensa Nacional. Ano CLII, nº 96. 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislação/resoluções/arquivos-2015/resolução-cnas-2015.pdf/download>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016 – 2026)**. Brasília (DF), 2016a. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2016/05/II-Plano-Decenal-de-Assistencia-Social.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **Ementa Constitucional Nº 95, de 2016b**. Publicação original. Brasília (DF). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução CNAS Nº 21, de 18 de dezembro de 2017**. Publica as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil – Imprensa Nacional. Ano CLIV, nº 242. 2017. Disponível em: <<http://www.gov.br/cnas/legislação/resoluções/arquivos-2017/cnas-2017-021-18-12-2017b.pdf/download>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Portaria Nº 190, de 22 de dezembro de 2017**. Institui o Núcleo Nacional de Educação Permanente do SUAS. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil – Imprensa Nacional. Nº 224. 2017. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/11/2017&jornal=515&pagina=82&totalArquivos=112>>. Acesso em: 03 set. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. 1998. Disponível em:<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2017.

BRUSCHINI, Cristina; RICOLDI, Arlene Martinez; MERCADO, Cristiano Miglioranza. **Trabalho e gênero no Brasil até 2005: uma comparação regional**. In: HIRATA, Helena; SEGNINI, Liliana (Org.). Organização, trabalho e gênero. São Paulo: SENAC, 2007.

CARMO, Eliana T. do; FERREIRA, Maria da C. **Mesa de Negociação: instrumento de gestão no SUAS**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição Necessária. Brasília (DF). MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

CARTA ABERTA. **Carta aberta dos trabalhadores da Assistência Social à população de Porto Alegre**. Impresso. 2016.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Mesa Nacional de Gestão do Trabalho do SUAS é instalada em audiência em Brasília**. 2015. Disponível em <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1210>> Acesso em: 15 mai. 2017.

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

COUTO, Berenice Rojas. MARTINELLI, Tiago. **O Serviço Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): desafios éticos ao trabalho profissional**. In: Revista Argumentum, Vitória. Volume 1 nº1, p.92-105, 2009.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. **A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. In: _____ (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

CÔRTEZ, Soyara M. V. **Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social**. In: SANTOS JR. Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz C. de Q.; AZEVEDO, Sergio de. (Orgs.). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

CHIAVENATTO, Idalberto. **Recursos Humanos**. Ed. Compacta. 6ª Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.

DRUCK, Graça. **A precarização social do trabalho no Brasil**. In: ANTUNES, Ricardo. (Org.). Riqueza e miséria no trabalho no Brasil II. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Terceirização no Serviço Público: múltiplas formas de precarização do trabalho**. In: NAVARRO, Vera L.; LOURENÇO, Edvânia A. de Souza (Orgs.). O avesso do trabalho IV: Terceirização: precarização e adoecimento no trabalho. 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2017.

FERNANDES, Luis. **As Armadilhas da Globalização**. In: CARRION, Raul K.M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. (Orgs.). Globalização, neoliberalismo, privatizações: Quem decide este jogo? 2.ed. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998, p.13-20.

FERNANDES, Rosa M^a. Castilhos. **A gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social brasileiro: um processo em construção**. In: MENDES, Jussara, PRATES, Jane C. AGUINSKY, Beatriz G. (org.). O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

_____. **Processos de Educação Permanente nas situações de Trabalho no SUAS**. In: Revista Sociedade em Debate. V.24, nº2. 2017, p. 121-147. Disponível em: <<http://rle.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/1549/1046>>. Acesso em: 16 out. 2018.

_____. **Educação Permanente e educação continuada: do que estamos falando?** 2018. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/epsuas-rs/2018/04/24/educacao-permanente-e-educacao-continuada-do-que-estamos-falando/>>. Acesso em 14 out. 2018.

FICHER, Márcia. **Conceitos Plano de Cargos, Carreiras e Salários/Vencimentos. Oficina – PCCS no SUAS**. Brasília. 2016. PPT. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/2016/02/neste-19022016-ocorreu-oficina.html>>. Acesso em: 06. jun. 2018.

FÓRUM NACIONAL DAS TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNTSUAS). **FNTSUAS na VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Valorizar os/as trabalhadores/as para consolidar o SUAS**. 2013. Disponível em <<http://www.cfess.org.br/arquivos/texto-fntsuas.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Estrutura do FNTSUAS**. Publicação do Blog do FNTSUAS. 2014. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/p/estrutura-do-fntsuas.html>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

_____. **Nosso Trabalho com direitos é direito social para você**. Cartilha impressa. Brasília (DF), 2015a.

_____. **Orientações para formação de Fóruns Municipais, Regionais e Estaduais**. Publicação do Blog do FNTSUAS. 2015b. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/2015/09/orientacoes-para-formacao-de-foruns.html>>. Acesso em: 10 set. 2018.

FÓRUM NACIONAL DOS USUÁRIOS/AS DO SUAS (FNUSUAS). **Carta de princípios**. 2014. Disponível em: <

https://forumusuariosuas.files.wordpress.com/2015/09/cartaprinccc81pios_fnusuas_consultapublica.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

FRANÇA, Bárbara H. **O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público**. São Paulo: Cortês, 1993.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 12^a. Edição, Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1979.

FREIRE, Lúcia M.B. **Reestruturação Produtiva e desestruturação social do trabalho no Brasil no limiar do século XXI**. In: Revista Ser Social, nº 5. Brasília, UnB. 1999, p.45-64.

_____. **O serviço social na reestruturação produtiva: espaços, programas e trabalho profissional**. 2^a ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FREIRE, Lúcia M. B.; SILVA, Ana Paula P. da; **Organização política dos trabalhadores além da fábrica**. In: FREIRE, Lúcia M. B.; FREIRE, Silene de M.; CASTRO, Alba T. B. de; Serviço Social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI. (Orgs.). São Paulo: Cortez, 2006.

FRITZEN, Juliana P. **A Feminização da Assistência Social: discutindo gênero e sua interface com a proteção social**. In: Anais do Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. UFSC, Santa Catarina. 2015. Disponível em: <http://seminarioservicosocial2017.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_036-3.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Brasil, revisão das despesas públicas. Volume I: Síntese. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2018.

GUIA TRABALHISTA. **Diferença entre Sindicatos, Federação e Confederação**. 2018. Disponível em: <<http://www.guiatrabalhista.com.br/faq.htm>>. Acesso em: 24.out. 2018.

GUTIERRES, Kellen A. **Trajetória da Assistência Social como Direito e o futuro incerto do Sistema Único de Assistência Social**. Perseu Abramo. Nº 13, Ano 11. 2017. Disponível em:<<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/T04Perseu13.GUTIERRES.Kellen.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.
IASI, Mauro L. **Consciência e pertencimento de classe na nova configuração do trabalho**. In: NAVARRO, Vera L.; LOURENÇO, Edvânia A. de Souza (Orgs.). **O avesso do trabalho IV: Terceirização: precarização e adoecimento no trabalho**. 1^a ed. São Paulo: Outras Expressões, 2017.

LEFEBVRE, Henri; tradução de Carlos Nelson Coutinho. **Marxismo**. 1. ed. Porto Alegre, RS: L&PM Pocket, 2009.

MALDONADO, Maria Tereza. **Os construtores da paz: caminhos de prevenção da violência**. São Paulo: Moderna, 1997.

MARKONI, Maria de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, September 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2017.

MATTOS, Fernando A. M de. **Trajatória do emprego público no Brasil desde o início do século XX**. In: Revista Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 91-122, jun. 2015. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/3095/3550>>. Acesso em: 13 set. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Portaria nº 137, de 18 de dezembro de 2013**. Institui a Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dá outras providências. Diário oficial da União. República Federativa do Brasil – Imprensa Nacional. ANO CL, Nº 246. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislação/portarias/portarias%20mds/portaria-mds-0-137-18-12-2013.pdf/download>>. Acesso em: 16 set. 2018.

_____. **CapacitaSUAS**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/gestao-do-trabalho-1/capacitasuas>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

MENDONÇA, Saulo B.; BARRETO, Ana Carolina C. **Assédio Moral no Serviço Público**. In: Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global, v. 4, n. 2, 2015, p. 190-209. Disponível em: <www.ufsm.br/redesg>. Acesso em: 16. set. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social, Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MORAES, Roque. **Uma experiência de pesquisa coletiva: introdução à análise de conteúdo**. In: GRILLO, Marlene Corroero, MEDEIROS, Marilú Fontoura de (Orgs). A construção do conhecimento e sua mediação metodológica. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

NETO, Geraldo de M. **Terceirização e a Lei de responsabilidade Fiscal**. 2014. In: <<http://www.etcnico.com.br/paginas/mef14682.htm>>. Acesso em: 14 set. 2018.

NETTO, José Paulo. **Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil**. In: Revista Serviço Social & Sociedade, Nº 50; São Paulo, 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A mudança difícil: notas sobre reforma do Estado e recursos humanos**. In: Revista De Administração Pública – RAP, nº 33, 1999. Rio de Janeiro. Pág. 61 – 88. Disponível em: <file:///C:/Users/consulta2b/Downloads/7599-15404-1-PB.pdf> Acesso em: 19 mai. 2017.

_____. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005a.

NOGUEIRA, Arnaldo J. M. **Relações de Trabalho no setor público**. In: III Ciclo de debates em economia industrial, trabalho e tecnologia. 2005b. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/eitt/downloads/III_Ciclo_Arnaldo_Nogueira.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

PAULO, Paula P. **Eleições 2018 em São Paulo**. Eleito para o governo de São Paulo com 51/75% dos votos, João Doria afirmou, na noite deste domingo (28), que em sua gestão partido terá ‘lado’. Matéria G1. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2018/noticia/2018/10/28/no-meu-psdb-acabou-o-muro-diz-doria-apos-ser-eleito-governador.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2018.

PAIVA, Beatriz Augusto. **Trabalhadores sociais do SUAS: qual agenda construir?** In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social: consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores – Brasília (DF), 2011. Pag.15 – 24.

POLITZER, Georges. **Princípios Fundamentais de Filosofia**. Editora Fulgor, São Paulo. 1962.

PRATES, Jane. **O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária**. In: Revista Textos & Contextos, v. 11, n. 1, p. 116 - 128. 2012. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7985/2/O_metodo_marxiano_de_investigacao_e_o_enfoque_misto_na_pesquisa_social_uma_relacao_necessaria.pdf>. Acesso em: 13 set. 2017.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência Social e esfera Pública: os Conselhos no exercício do controle social**. In: Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília (DF), 1997. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ii-conferencia-nacional/anais/anais-da-ii-conferencia-nacional.doc/download.>. Acesso em: 16 jul. 2018.

_____. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo. nº 104, p. 750-772. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n104/10.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2017.

_____. **Estratégias para a gestão do trabalho no Suas e o controle social**. VIII Conferência Nacional de Assistência Social. 2011. PPT. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/fonaceas/anexo/NOB_RH_Mesa_Negociacao.pdf>. Acesso em: 05 set. 2018.

Relatório da OCDE. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo**. Governo Federal: Brasil 2010. Disponível em: <www.fonacate.org.br/v2?go=downloads&id=17&bin=goto>. Acesso em: 07 nov. 2018.

RICHARDSON, Roberto. **Pesquisa Social**. Capítulo 6. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZOTI, Maria L.A. **A aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição Necessária*. Brasília (DF). MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

SAMPIERI, Roberto; COLLADO, Carlos; LUCIO, Pilar. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SNAS). **Portaria nº 11, de 11 de fevereiro de 2016**. Publiciza o Regimento Interno da Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil. Imprensa Nacional. Nº 90. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/05/2016&jornal=1&pagina=186&totalArquivos=248>>. Acesso em: 14. mai. 2018.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para análise dos processos de participação social no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina. TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Editora Argos, 2007.

SILVA, Ilse Gomes. **A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: brasileiro nos anos 90: processos e contradições**. Revista Lutas Sociais. PUCSP. Nº 7. 2001. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18778/13962>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

SILVEIRA, Jucimeri I. **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; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

SPOSATI, Aldaísa (Coord.) **Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS**. V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2005.

TAVARES, Lívia Benetti; FERREIRA, Ademilson Araújo. **As relações de trabalho do servidor público: regime estatutário x regime celetista**. In: *Revista eletrônica de ciências contábeis*. Ano VI. Número 11, 2008. Disponível em: <<http://www.revista.inf.br>> Acesso em: 06 mai. 2016.

THOMASSIM, Leila A. C. **A organização dos Trabalhadores do SUAS**. 2018. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/epsuas-rs/2018/05/03/a-organizacao-dos-trabalhadores-do-suas/>>. Acesso em: 23 set. 2018.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br