



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

KEILA PINNA VALENSUELA

**NOB-RH/SUAS E GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO  
MUNICIPAL:  
REALIDADE OU UTOPIA?**

---

Londrina  
2013

KEILA PINNA VALENSUELA

**NOB-RH/SUAS E GESTÃO DO TRABALHO NO AMBITO  
MUNICIPAL:  
REALIDADE OU UTOPIA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina.

Orientador: Prof. Dr. Evaristo Emígio Colmán Duarte.

Londrina  
2013

KEILA PINNA VALENSUELA

**NOB-RH/SUAS E GESTÃO DO TRABALHO NO AMBITO  
MUNICIPAL:  
REALIDADE OU UTOPIA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Evaristo Emígdio Colmán Duarte  
Universidade Estadual de Londrina

---

Profª Drª Jolinda de Moraes Alves  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Dr. Arioaldo de Oliveira Santos

Londrina, de junho de 2013.

*Dedico este trabalho aos trabalhadores do  
Sistema Único de Assistência Social.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela dádiva da vida e por mais uma conquista profissional. Ao Senhor toda honra, glória e louvor!

A minha mãe, Eliane Pinna, pelo amor incondicional a mim dedicado em todos os momentos da vida. Minha eterna fonte de inspiração: mulher, por um lado, imensamente frágil e, por outro, admiravelmente guerreira.

Ao meu irmão, Lucas Pinna, pela sua discreta, porém marcante presença em minha vida, bem como pelo apoio técnico na finalização deste trabalho. A você dedico toda minha admiração e carinho.

Aos demais amigos e familiares pela compreensão nos momentos de ausência quando tive que me privar da companhia de todos para me dedicar exclusivamente a minha dissertação.

Ao meu orientador, Evaristo Colmán, profissional extremamente inteligente. Obrigado pela consideração de ter aceito a orientação de minha dissertação e, espero retribuir, com a seriedade de meu trabalho, a confiança em mim depositada.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação no nível de Mestrado da UEL pelos conhecimentos compartilhados que de uma forma ou outra contribuíram para elaboração deste trabalho. Quero agradecer, em especial, a Professora Jolinda de Moraes Alves, pelos materiais cedidos e contribuições na banca de qualificação, fundamentais para reestruturação do meu trabalho.

Aos meus colegas do Programa de Pós-Graduação no nível de Mestrado da UEL pela amizade e por compartilhar as angústias nesse processo árduo de elaboração da dissertação e, em especial, ao meu amigo Fabrício, por estar sempre presente nos momentos cruciais desse mestrado.

As gestoras da Política de Assistência Social dos municípios de Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé pela disponibilidade e apoio na elaboração desta pesquisa. As informações por vocês concedidas foram essenciais para construção desta pesquisa.

As profissionais de Serviço Social e Psicologia dos municípios de Astorga, Colorado, Nova Esperança, e Santa Fé, pela disponibilidade e contribuição neste trabalho. Sem vocês, não seria possível a concretização de mais essa etapa da minha vida profissional.

Aos meus superiores e colegas de trabalho das APAES de Iguaraçu e Santa Fé e, posteriormente, do CRAMMM pela compreensão, paciência e colaboração durante a realização do mestrado.

Enfim, deixo o meu muito obrigado a todos que efetivamente contribuíram para construção deste trabalho, no processo de amadurecimento profissional e conclusão de mais uma etapa de minha vida.

*“[...] Utopia é aqui tomada não como fuga da realidade, mas como presença do irrealizável dentro da realidade. Engloba nossos desejos infinitos, nossas esperanças absolutas, nossas pretensões eternas, embora todos somente se realizam na relatividade histórica. Sem eles, porém, seríamos seres pobres, que não almejam nada além do dado. Sem utopia não há revolução, no campo das condições subjetivas. Assim, a ciência é utopia no seu plano teórico e usa para sua demarcação critérios absolutos [...]. Essa idealização da ciência [...] não se submete às realizações históricas, sempre parciais. [...] Homem sem utopia é aquele que se conformou com a mediocridade histórica [...]. Mas isto é historicamente impossível, até porque utopia realizada deixa de sê-lo. A realidade social é prenhe, sempre grávida, em gestação, em fermentação. Unidade de contrários, não é equilíbrio, harmonia, estabilidade. Sua marcha, embora objetivamente não se repita, subjetivamente pode ser interpretado como regresso: uma sociedade “melhor” é tão possível quanto uma “pior”. [...] A utopia leva-nos a afirmar que o irrealizável também faz parte da realidade, por uma razão simples: se a realidade é um vir-a-ser, mais não é do que é; é apenas fragmentariamente; o que ainda não é, é essencial”.*

*Demo (1995)*

VALENSUELA, Keila Pinna. **NOB-RH/SUAS e a gestão do trabalho no âmbito municipal: realidade ou utopia?** 2013. 222 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a gestão do trabalho no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) proposto pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) de 2006, partindo do seguinte problema: em que medida é possível a aplicação da gestão do trabalho proposto pela NOB-RH/SUAS em municípios de pequeno porte I e II, que apresentam gestão plena na região da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense (AMUSEP)? O escopo desta pesquisa é analisar a exequibilidade da NOB-RH/SUAS. Nesta perspectiva, é necessário verificar as condições objetivas de trabalho da equipe técnica de referência do SUAS. Em seguida, apresentar-se-ão as explicações dos sujeitos sociais envolvidos na gestão e execução da Política de Assistência Social a respeito da gestão do trabalho. Por fim, identificar-se-ão os limites e possibilidades da gestão do trabalho proposto pela NOB-RH/SUAS. Para tanto, a pesquisa qualitativa foi realizada por meio da análise documental, associada à pesquisa de campo através da aplicação de questionários para os Assistentes Sociais e os Psicólogos e a realização de entrevistas semiestruturadas com os gestores da Política de Assistência Social dos municípios de Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé. Em síntese, apontar-se-á o desconhecimento e desinteresse político acerca desta normativa, por isso a mesma não tem sido efetivada na sua plenitude, sobretudo, considerando a capacidade de gestão incipiente apresentada pelos municípios de pequeno porte. Isto se agrava devido a gestão do trabalho ser concebida de forma secundária pelos gestores da Política de Assistência Social para a consolidação do SUAS, não investindo nessa área enquanto eixo estruturante e priorizando a implementação dos serviços. A qualidade das condições de trabalho da equipe de referência não é coerente com o aumento das contratações de profissionais nos últimos anos. Os vínculos empregatícios, jornadas de trabalho, salários e disponibilidade de equipamentos e materiais permanecem precarizados. Não há, efetivamente, nesta área Planos de Carreira, Cargos e Salários, capacitação permanente e controle social. Há embates históricos entre os interesses da gestão pública e as necessidades dos trabalhadores do SUAS e essa realidade se agrava devido à conjuntura contemporânea, que é totalmente adversa à proposta da NOB-RH/SUAS: reestruturação produtiva com implicações expressivas no mundo do trabalho; reforma neoliberal do Estado e as inflexões nas políticas públicas; expansão da mundialização em detrimento da efetividade dos direitos sociais; histórica desprofissionalização da Política de Assistência Social. Em síntese, não há gestão do trabalho no âmbito municipal.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Recursos Humanos. NOB-RH/SUAS. Gestão do Trabalho

VALENSUELA, Keila Pinna. **NOB-RH/SUAS and work management in municipal sphere: reality or utopia?** 2013. 222 f. Dissertation (Masters in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

## ABSTRACT

This research aims to study the work management under the Unified Social Assistance System (SUAS) proposed by the Basic Operational Norm of Human Resources of the Unified Social Assistance (NOB-RH/SUAS) 2006, leaving from the following problem : in what extent is it possible to apply the work management proposed by NOB-RH/SUAS in small towns I and II, which have full management in the Association of Municipalities of Setentrião Paranaense (AMUSEP) The scope of this research is to analyze the feasibility of NOB-RH/SUAS. In this perspective, it is necessary to verify the objective conditions of work of the technical reference staff of SUAS. Then will be exposed the explanations given by the social subjects involved in the management and implementation of the Social Assistance Policy regarding the management of labor. For that, we will identify the limits and possibilities of labor management proposed by NOB-RH/SUAS. Therefore, qualitative research was conducted through document analysis, associated with field research through questionnaires for Social Workers and Psychologists and conducting semi-structured interviews with the managers of the Social Assistance Policy in the municipalities of Astorga, Colorado , Nova Esperança and Santa Fé. In summary, will be pointed the ignorance and lack of political interest about this normative, so that's why it has not been effective in its fullness, especially considering the incipient management capacity presented by small municipalities . This is aggravated by the management of the work be shaped by secondary Social Assistance Policy managers for the consolidation of SUAS, not investing in this area while structuring axis and prioritizing the implementation of services. The quality of the working conditions of the reference staff is not consistent with the increase in hiring professionals in recent years. The employment contracts, working hours, salaries and availability of equipment and materials remain precarious. There is no, actually, Career and Salaries Job Plans, ongoing training and social control. There are historic conflicts between the interests of public management and the needs of workers of SUAS and this reality became worsens because the contemporary conjuncture, which is totally adverse from the NOB-RH/SUAS proposal, that is: productive restructuring, with significant implications in the world of work; neoliberal reform state and the inflections in public policy; expansion of globalization in the detriment of the effectiveness of social rights; historical less professionalization of Social Assistance Policy. In summary, there is no work management at the municipal level.

**Key words:** Social Assistance Policy. Unified Social Assistance. Human Resources. NOB-RH/SUAS. Work Management.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AMUSEP	Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APMI	Associação de Proteção à Maternidade e Infância
APMIF	Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Família
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil sem Miséria
BSP	Benefício de Superação da Pobreza
BVG	Benefício Variável Gestante
BVJ	Benefício Variável Jovem
BVN	Benefício Variável Nutriz
CADSUAS	Cadastro do Sistema Único de Assistência Social
CADÚNICO	Cadastro Único
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social
CENTRO POP	População em Situação de Rua
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CISAMUSEP	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paraense
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CPF	Conselho, Plano e Fundo
CPH –	Centro de Promoção Humana
CRAMMM –	Centro de Referência e Atendimento a Mulher Maria Mariá
CRAS –	Centro de Referência de Assistência Social

CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DF	Distrito Federal
DGSUAS	Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
FMDI	Fundo Municipal dos Direitos do Idoso
FMDPCD	Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF	Índice de Desenvolvimento da Família
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Ensino Superior
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPDM	Índice IparDES de Desempenho Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LA	Liberdade Assistida
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério de Educação
MNNPSUAS	Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Assistência Social
MTE –	Ministério do Trabalho e Emprego
MUNIC –	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB/SUAS –	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS -	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONG –	Organização Não Governamental

OSCIP –	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAEFI –	Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos
PAIF –	Proteção e Atendimento Integral a Família
PAS –	Política de Assistência Social
PBF –	Programa Bolsa Família
PCCS –	Plano de Carreira, Cargos e Salários
PEA –	População Economicamente Ativa
PEC/SUAS –	Política Estadual de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
PETI –	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB –	Produto Interno Bruto
PL/SUAS –	Projeto de Lei do Sistema Único de Assistência Social
PMAS –	Plano Municipal de Assistência Social
PNAD –	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS –	Política Nacional de Assistência Social
	PNC/SUAS – Política Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RH	Recursos Humanos
RI	Relatórios de Informações Sociais
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEFDS	Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Estado do Paraná
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESI	Serviço Social da Indústria
SM	Salário Mínimo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUASWEB	Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UEL	Universidade Estadual de Londrina

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	–	Perfil socioeconômico dos municípios pesquisados.....	126
<b>Gráfico 2</b>	–	Estruturação dos equipamentos públicos de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial nos municípios pesquisados .....	136
<b>Gráfico 3</b>	–	Repasse do governo federal para manutenção dos equipamentos públicos de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial nos municípios pesquisados .....	137
<b>Gráfico 4</b>	–	Perfil dos profissionais pesquisados: espaçosócio-ocupacional que atuam no momento .....	180
<b>Gráfico 5</b>	–	Perfil dos profissionais pesquisados: titularização .....	181
<b>Gráfico 6</b>	–	Carga horária dos profissionais pesquisados.....	182
<b>Gráfico 7</b>	–	Vínculo empregatício dos profissionais pesquisados .....	183
<b>Gráfico 8</b>	–	Média salarial dos profissionais pesquisados (referência salário mínimo federal em 2012: R\$ 622,00).....	183
<b>Gráfico 9</b>	–	Política de capacitação na visão dos profissionais pesquisados .....	186
<b>Gráfico 10</b>	–	Conhecimento da NOB-RH/SUAS por parte dos profissionais pesquisados .....	188
<b>Gráfico 11</b>	–	Opinião dos profissionais pesquisados sobre a disponibilidade do quadro funcional da Assistência Social mediante as demandas apresentadas pelos municípios.....	190
<b>Gráfico 12</b>	–	Opinião dos profissionais sobre as condições de trabalho nos municípios .....	191
<b>Gráfico 13</b>	–	Principais queixas dos profissionais pesquisados sobre as condições de trabalho .....	192
<b>Gráfico 14</b>	–	Opinião dos profissionais pesquisados sobre o controle social e participação dos trabalhadores do SUAS no processo decisório .....	193

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	–	Proteção Social Básica: CRAS.....	87
<b>Quadro 2</b>	–	Proteção Social Especial de Média Complexidade: CREAS.....	88
<b>Quadro 3</b>	–	Atendimento em pequenos grupos: abrigo institucional, casa-lar e casa de passagem: equipe de referência para atendimento direto.....	90
<b>Quadro 4</b>	–	Atendimento em pequenos grupos: abrigo institucional, casa-lar e casa de passagem: equipe de referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor .....	91
<b>Quadro 5</b>	–	Família acolhedora: equipe de referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor .....	91
<b>Quadro 6</b>	–	República: equipe de referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor .....	92
<b>Quadro 7</b>	–	Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPI: equipe de referência para atendimento direto .....	92
<b>Quadro 8</b>	–	Levantamento de categorias para análise e interpretação dos dados colhidos na pesquisa de campo.....	119
<b>Quadro 9</b>	–	Diagnóstico socioeconômico e territorial dos municípios Pesquisados.....	128
<b>Quadro 10</b>	–	Demandas da Política Municipal de Assistência Social.....	132
<b>Quadro 11</b>	–	Estrutura do órgão gestor nos municípios pesquisados .....	138
<b>Quadro 12</b>	–	Planejamento da Política Municipal de Assistência Social .....	144
<b>Quadro 13</b>	–	Orçamento Público de 2011 dos Municípios Pesquisadas: Orçamento Geral e Orçamento da Política de Assistência Social .....	147
<b>Quadro 14</b>	–	Relação de Recursos Humanos em Astorga.....	150
<b>Quadro 15</b>	–	Relação de Recursos Humanos em Colorado .....	150
<b>Quadro 16</b>	–	Relação de Recursos Humanos em Nova Esperança .....	151
<b>Quadro 17</b>	–	Relação de Recursos Humanos em Santa Fé .....	151
<b>Quadro 18</b>	–	Equipe de Referência: comparativo entre os municípios pesquisados .....	152
<b>Quadro 19</b>	–	Identificação das gestoras da Política de Assistência Social nos municípios pesquisados .....	155

<b>Quadro 20</b> – Opiniões os profissionais pesquisados sobre a NOB-RH/SUAS .....	188
<b>Quadro 21</b> – Mudanças nos municípios pesquisados após promulgação da NOB-RH/SUAS na visão dos Assistentes Sociais e Psicólogos .....	189

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	–	Prioridade de atendimento nos municípios pesquisados .....	131
<b>Tabela 2</b>	–	Espaço físico disponível para Política Municipal de Assistência Social .....	139
<b>Tabela 3</b>	–	Gestão Pública da Política Municipal de Assistência Social .....	140
<b>Tabela 4</b>	–	Tipificação dos serviços socioassistenciais ofertados pela rede governamental e não governamental.....	142
<b>Tabela 5</b>	–	Condições objetivas de trabalho nos municípios pesquisados .....	148
<b>Tabela 6</b>	–	Planos de carreira, cargos e salários nos municípios pesquisados.....	149
<b>Tabela 7</b>	–	Educação permanente nos municípios pesquisados .....	149

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	20
<b>1 A GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	25
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	25
1.2 O SUAS E AS BASES CONCEITUAIS E ORGANIZATIVAS .....	37
1.3 O SUAS E OS EIXOS ESTRUTURANTES .....	42
1.3.1 A Matricialidade Sócio familiar .....	43
1.3.2 A Territorialização.....	44
1.3.3 A Relação Entre Estado e Sociedade Civil Mediada Pela Participação Popular e Controle Social.....	45
1.3.4 O Financiamento .....	47
1.3.5 A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.....	49
1.3.6 Política de Recursos Humanos.....	52
1.4 O SUAS E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	53
1.5 O COFINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS .....	66
<b>2 NOB-RH/SUAS: AVANÇOS, ENTRAVES E DESAFIOS</b> .....	72
2.1 GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS .....	77
2.1.1 Equipe de Referência .....	83
2.1.1.1 Assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social: profissionais da equipe de referência .....	93
2.2 COFINANCIAMENTO NA GESTÃO DO TRABALHO .....	97
2.3 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA NOB-RH/SUAS: ORGANIZAÇÃO DO CADASTRO NACIONAL DE TRABALHADORES DO SUAS – MÓDULO CADSUAS DA REDE SUAS.....	98
2.4 PLANOS DE CARREIRAS, CARGOS E SALÁRIOS NO SUAS .....	100
2.5 POLÍTICA DE CAPACITAÇÃO PERMANENTE NA PERSPECTIVA DO SUAS .....	106
2.6 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E ADEQUAÇÃO DE PERFIS PROFISSIONAIS ÀS NECESSIDADES DO SUAS .....	111

2.7	CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO DO TRABALHO: ESTRATÉGIA PARA GARANTIR AS CONDIÇÕES CONDIGNAS DE TRABALHO NO SUAS.....	113
<b>3</b>	<b>A NOB-RH/SUAS E A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO MUNICIPAL: SÍNTESE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL E DE CAMPO .....</b>	<b>117</b>
3.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	117
3.2	SÍNTESE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL E DE CAMPO DESENVOLVIDA NOS MUNICÍPIOS DA AMUSEP: ASTORGA, COLORADO, NOVA ESPERANÇA E SANTA FÉ .....	119
3.2.1	Caracterização do Estado do Paraná .....	120
3.2.2	Caracterização da AMUSEP .....	122
3.2.3	Caracterização dos Municípios Pesquisados .....	124
3.2.3.1	Histórico dos municípios de: Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé .....	124
3.2.3.2	Diagnóstico social dos municípios pesquisados .....	126
3.3	POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS: CONFIGURAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA .....	130
3.3.1	Caracterização da Demanda Atendida pela Política Municipal de Assistência Social .....	130
3.3.2	A Estruturação da Proteção Social Básica e Especial dos Municípios Pesquisados .....	136
3.3.3	Planejamento das Ações e do Orçamento da Política Municipal de Assistência Social .....	143
3.3.4	A Gestão do Trabalho na Perspectiva da NOB-RH/SUAS nos Municípios Pesquisados .....	148
3.4	A NOB-RH/SUAS E A GESTÃO DO TRABALHO NA PERSPECTIVA DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS NA GESTÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA Social .....	154
3.4.1	NOB-RH/SUAS e a Gestão do Trabalho na Visão das Gestoras da Política de Assistência Social dos Municípios Pesquisados .....	154
3.4.2	A NOB-RH/SUAS e a Gestão do Trabalho na Visão dos Profissionais da Equipe Mínima de Proteção Social Básica e Especial: Assistentes Sociais e Psicólogos.....	179

3.4.2.1	Identificação dos profissionais pesquisados: qualificação e experiência profissional.....	197
3.4.2.2	Condições de trabalho dos profissionais pesquisados: carga horária, vínculo empregatício, base salarial e sindicalização.....	182
3.4.2.3	Gestão do trabalho no âmbito municipal: cadastramento dos trabalhadores no CADSUAS/Rede SUAS; avaliação de desempenho e adequação de perfis profissionais às necessidades do SUAS; PCCS; política de formação continuada; controle social e gestão participativa entre gestores e trabalhadores do SUAS .....	185
3.4.2.4	A NOB-RH/SUAS na concepção dos profissionais pesquisados .....	187
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>195</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>206</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>211</b>
APÊNDICE A –	Termo de Consentimento e Roteiro de Entrevista com Gestores da Política Municipal de Assistência Social .....	212
APÊNDICE B –	Apresentação do Questionário e Questionário para Assistentes Sociais e Psicólogos da Política Municipal de Assistência Social .....	215
<b>ANEXO .....</b>		<b>221</b>
ANEXO A –	Mapa da AMUSEP .....	222

## INTRODUÇÃO

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), aprovada pela Resolução nº 269 de 13/12/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é o instrumento que define os princípios, diretrizes e responsabilidades dos entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - para a instituição da Política de Recursos Humanos na Assistência Social.

Em dezembro de 2004, a NOB-RH/SUAS foi prevista como meta 2 na deliberação da V Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília/DF. Na ocasião, o CNAS pretendia, dentre outras intenções, estruturar a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, mediante a elaboração de uma normativa específica que regulamentasse, por exemplo, a criação do plano de carreira, cargos e salários, com a participação dos trabalhadores do SUAS e suas entidades representativas.

Por isso, a NOB-RH/SUAS comparece como um avanço em termos legais para a configuração da gestão do trabalho na Assistência Social, constituindo-se um dos eixos estruturantes no processo de consolidação do SUAS ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social, principalmente.

Ressalta-se que a NOB-RH/SUAS propõe, como parte da gestão do trabalho a profissionalização da Política de Assistência Social, através da desprecarização das relações de trabalho nesta área, a instituição de Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) para os servidores públicos, a organização de uma política de capacitação por meio da educação permanente, o planejamento estratégico e a integração ao sistema de informação, bem como a gestão participativa com controle social dos trabalhadores do SUAS.

Todavia, a configuração da NOB-RH/SUAS é permeada de entraves quanto a efetivação da gestão do trabalho considerando a trajetória histórica da Política de Assistência Social, que se encontra enraizada em princípios corporativistas, altamente seletivos, conservadores e burocráticos, sob marcas patrimonialistas, pontuais, fragmentadas e centralizadoras, que deixaram lacunas entre os dispositivos legais e as ações efetivas do aparelho governamental. Portanto, esta proposta confronta um quadro completamente adverso.

As possibilidades e limitações de aplicabilidade da NOB-RH/SUAS se restringem ou se ampliam conforme o ordenamento da gestão pública. Não se pode negar que a Política de Assistência Social avançou no aspecto jurídico-formal a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, seguida da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e, por fim, da Lei nº 12.435 de 2011 que consagrou a instituição do SUAS. Todos estes avanços são reconhecidos hoje no texto da LOAS consolidada, porém desde a década de 1990 são constantemente ameaçadas pela regressão dos direitos sociais neste período neoconservador.

Quando falamos de implementação do SUAS estamos nos referindo não somente à ampliação e regulação do Estado por meio da (re) estruturação dos serviços em respostas às demandas apenas dos usuários, mas também às demandas dos trabalhadores desta política pública uma vez que no âmbito do SUAS a qualidade dos serviços dependem, além da infraestrutura necessária, da valorização do profissional, pois os trabalhadores do SUAS são os responsáveis por um conjunto de ações e serviços fundamentais no processo de concretização do direito à Assistência Social.

Daí a motivação para pesquisar tal assunto e a relevância teórica, prática e social do objeto de pesquisa em questão: a gestão do trabalho proposta pela NOB-RH/SUAS.

Para desenvolver esta pesquisa partimos do seguinte problema: em que medida é possível a aplicação da gestão do trabalho proposta pela NOB-RH/SUAS em municípios de pequeno porte I e II que apresentam gestão plena na região da AMUSEP?

Ressalta-se que a AMUSEP—Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense foi fundada em 29/03/1972, é uma entidade que envolve trinta municípios da região de Maringá, norte do Estado do Paraná. Ao pensarmos na realidade de municípios de pequeno porte dessa região partimos do princípio de que estes apresentam capacidade gerencial, financeira e humana incipiente, o que dificulta a efetivação de todos os requisitos básicos exigidos para a gestão plena do SUAS, uma vez que é o município o elo sabidamente mais frágil da cadeia federativa, pois a sobrecarga da gestão pesa mais sobre o município.

Quando nos referimos à gestão plena, estamos falando de municípios que possuem a gestão total das ações da Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), mediante repasse fundo a fundo ou que cheguem diretamente aos usuários ou, ainda, as quem sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social (CEBAS) direcionado às organizações do Terceiro Setor. Nesta pesquisa a discussão será centrada na gestão pública, portanto especificamente na rede socioassistencial governamental de proteção social básica e especial.

Segundo a Norma Operacional Básica (NOB) de 2005 e revisada em 2012, na gestão plena ampliam-se os pré-requisitos da gestão inicial e básica, são extremamente importantes a presença de um sistema municipal de monitoramento e avaliação, a capacidade de atuar na proteção social especial de alta complexidade, contar com gestor do fundo lotado no órgão responsável pela Assistência Social e ter uma política de recursos humanos com carreira para servidores públicos.

Partindo desses pressupostos, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a exequibilidade da gestão do trabalho proposta pela NOB-RH/SUAS em municípios de pequeno porte I e II, que apresentam gestão plena da região da AMUSEP. E apresenta como objetivos específicos:

- Verificar as condições objetivas de trabalho da equipe técnica de referência de trabalhadores do SUAS – Assistentes Sociais e Psicólogos - em municípios de pequeno porte I e II com gestão plena da região da AMUSEP após a promulgação da NOB-RH/SUAS.
- Apresentar as explicações dos sujeitos sociais envolvidos na gestão e execução da Política de Assistência Social quanto a implantação e implementação da NOB-RH/SUAS em municípios de pequeno porte I e II com gestão plena da região da AMUSEP.
- Identificar os limites e possibilidades da gestão do trabalho nos municípios de pequeno porte I e II com gestão plena da região da AMUSEP no processo de consolidação da NOB-RH/SUAS.

A pesquisa foi estruturada em três capítulos, sendo que os dois primeiros foram construídos a partir de uma revisão de literatura para fundamentar o objeto desta pesquisa. Para tanto, também resgatou-se os dispositivos legais da Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social. Por fim, apresenta-se a análise e interpretação dos dados colhidos na pesquisa documental e de campo. Veja-se com maiores detalhes a estruturação dos capítulos.

No primeiro capítulo aborda-se a gestão da Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do SUAS, contextualizando o processo de implantação e implementação da PNAS estruturada a partir do modelo de sistema único. Na sequência, apresenta-se o SUAS e suas configurações: as bases conceituais e organizativas; os eixos estruturantes, tais como: matricialidade sociofamiliar, territorialização, relação entre Estado e Sociedade Civil mediada pela participação popular e controle social, financiamento, informação, monitoramento e avaliação; política de recursos humanos. E, por fim, apresenta-se os sistemas de proteção social – básica e especial - e os respectivos sistemas de cofinanciamentos.

No segundo capítulo expõe-se os avanços, entraves e desafios da gestão do trabalho proposta pela NOB-RH/SUAS. Dessa perspectiva, aponta-se a definição de gestão do trabalho no âmbito do SUAS e suas características quanto à equipe de referência, especificamente os profissionais de Serviço Social e Psicologia. Ainda aborda-se o cofinanciamento para gestão do trabalho, a estruturação do sistema de informação por meio da organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS da Rede SUAS; a instituição de PCCS para os servidores públicos da Assistência Social; a organização da política de capacitação permanente; do processo de avaliação de desempenho e adequação de perfis profissionais às necessidades do SUAS. E, por fim, discute-se o controle social da gestão do trabalho como estratégia para garantir as condições condignas de trabalho no SUAS.

No terceiro capítulo apresenta-se a gestão do trabalho proposta pela NOB-RH/SUAS no âmbito municipal. Para construção deste capítulo utilizou-se os dados colhidos por meio da pesquisa documental e de campo realizadas nos municípios de pequeno porte I e II de gestão plena da AMUSEP: Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé.

Inicialmente, aponta-se os procedimentos metodológicos da pesquisa. Em seguida, a caracterização dos municípios pesquisados feita por meio da análise documental e de campo.

Para realização da análise documental, utilizaram-se dados estatísticos, registros, documentos e dispositivos legais da área de Assistência Social em cada município da amostragem.

Na pesquisa de campo aplicaram-se questionários com a equipe técnica de referência composta por Assistentes Sociais e Psicólogos e realizaram-se entrevistas com o apoio de um roteiro semi-estruturado direcionado aos gestores da Política Municipal de Assistência Social dos municípios elencados.

Finalizando, apresenta-se a síntese dos dados levantados através de tabelas, quadros e gráficos, bem como utiliza-se a técnica de análise de conteúdo por meio do levantamento de categorias no ordenamento e classificação das informações colhidas *in loco*.

Na conclusão, realiza-se a análise final com a articulação das informações obtidas à luz dos objetivos propostos e do quadro de referência teórico assumido em uma perspectiva crítica.

## 1 A GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social é a política que mais vem sofrendo para se consolidar quando comparada às demais políticas sociais. Este atraso é mais grave quando se considera a necessidade de superação do legado conservador historicamente determinado pelo seu caráter tradicional de intervenção estatal associada à cultura clientelista, tecnocrática e assistencialista, práticas comuns à conjuntura oligárquica e patrimonialista do Estado brasileiro.

O processo de transição se inicia com a implantação do SUAS, desde 2004, quando adquire institucionalidade de Política de Assistência Social proposta inicialmente pela Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993.

Para essa mudança é importante a configuração de estruturas organizacionais e mecanismos de gestão pública específicas para Assistência Social, que permanecem inconclusas diante das realidades distintas, heterogêneas e complexas apresentadas. Esses pressupostos justificam as reflexões que se seguem.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Historicamente, a estruturação da Assistência Social no Brasil baseou-se em princípios corporativistas e burocráticos, desenvolveu-se de maneira altamente seletiva, pontual, fragmentada, centralizada e permeada de descontinuidades, reflexos da própria formação econômica, política, social e cultural do Brasil, como apontaram COUTO, YAZBE; RAICHELIS (2012, p. 55):

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas.

Segundo as autoras, esta situação implicou na pouca efetividade social designada pela subordinação aos interesses econômicos dominantes agravando o quadro estrutural em torno da Política de Assistência Social.

A ruptura com este legado conservador ou pelo menos a intenção de ruptura – iniciou-se, de forma jurídico-formal, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, que desencadeou a estruturação de dispositivos legais importantes para Assistência Social. A primeira delas foi a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Da carta constitucional à aprovação da LOAS passaram-se cinco anos, porém foi um marco legal inovador para o atual desenho institucional da Assistência Social, justificam as autoras.

A Constituição Federal em vigência no país desde 1988 (Capítulo II, artigos 194 a 204) e a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (1993) trouxeram a questão para um campo novo: o campo da Seguridade Social e da Proteção Social pública, “campo de direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de Estado, passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos empobrecidos da sociedade” (YAZBEK, 1995 apud COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 55).

As mesmas apontam como avanço a introdução dos termos Seguridade Social<sup>1</sup> e Proteção Social<sup>2</sup> na concepção de Assistência Social, que lhe atribui o *status* de política pública, de direito do cidadão e dever do Estado. Para as autoras, a noção da Seguridade Social “supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais”. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS 2012, p. 55).

Ainda segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2012, p. 55), “a Seguridade Social brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes

---

<sup>1</sup> “Seguridade social talvez seja um dos conceitos mais expressivos da dinâmica do capitalismo avançado no século XX. Disseminado, no pós-guerra, como terminologia adequada para designar toda uma área de atuação estatal – considerada decisiva para as políticas econômicas de inspiração keynesiana então adotadas [...]. Contudo, o significado do termo se mantém impreciso, assim como sua operacionalização, variável de país para país, revela a fluidez do consenso alcançado em torno das práticas que engloba” (VIANNA, 1994, p. 13).

<sup>2</sup> Segundo Vianna (1998) apud Behring; Boschetti (2011), o sistema de proteção social brasileiro vem evoluindo desde a Era Vargas.

contingências sociais que podem alcançar a população com seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente”.

No Brasil, a Seguridade Social é definida no Artigo 194 da Constituição Federal de 1988 como “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. E seus objetivos são:

[...] a universalidade de cobertura e de atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 194, parágrafo único).

Segundo a Constituição Federal (1988), essa configuração proposta para organização das políticas públicas brasileiras se alicerçam no modelo de sociedade democrática de direito, com gestão descentralizada e participativa, fundamentada em princípios universalizantes, de estrutura uniforme e financiamento compartilhado.

Nesta perspectiva, ao centralizar a discussão na Política de Assistência Social, um dos pilares da Seguridade Social, apresenta-se como objetivos específicos desta área:

I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e a prevenção da incidência: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a sua promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção ou de tê-la promovida por sua família; II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (LOAS, 1993, art. 2º).

Observa-se que os objetivos específicos da Política de Assistência Social já delimitam, de forma geral, a caracterização do público usuário desta política social.

Outro termo apontado pelas autoras como avanço para Política de Assistência Social, refere-se à noção de proteção social. Segundo Jacooud (2009, p. 58) apud Couto, Yazbek e Raichelis (2012, p. 55), “a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais”, como observamos nos princípios que regem a assistência social:

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

Portanto, as autoras supracitadas apontam que a Assistência Social passou a ser pensada, a partir das mudanças no texto legal expressos na LOAS, no âmbito das garantias de cidadania<sup>3</sup> sob a vigilância do Estado, na perspectiva democrática. Este aparato legal afirmou o caráter de direito não contributivo da Assistência Social, bem como a centralidade do Estado na universalização do acesso aos serviços sociais por meio da garantia de direitos sociais. Além disso,

---

<sup>3</sup> A cidadania pensada a partir dos estudos do liberal Marshall é a “[...] capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto, historicamente determinada”. COUTINHO (2000 apud COUTO 2004, p 34). No entanto, Marshall faz uma formulação sobre cidadania e classe social, indicando “lógicas contraditórias entre o funcionamento da sociedade capitalista e a ampliação da cidadania, através da efetivação dos direitos individuais, políticos e sociais, explicita a tensão entre o interesse universal de cidadania e os interesses particulares das classes sociais” (SOUZA FILHO, 2011, p. 25).

propôs o controle social através da participação da população na formulação, gestão e execução das políticas socioassistenciais.

Nesta perspectiva, entende-se a promulgação da LOAS, em 1993, como a regulamentação da Constituição Federal de 1988, que representou o reconhecimento da política pública de Assistência Social sob a responsabilidade do Estado e deu início a uma nova fase na trajetória desta política social no Brasil por meio da sua reorganização assentada nos princípios da descentralização e participação social. Neste modelo de gestão, a organização da Assistência Social tem como base as seguintes diretrizes:

I – descentralização política administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo (LOAS, 1993, art. 5º).

Portanto, “a Constituição Federal instituiu politicamente a Assistência Social e a LOAS deu-lhe organicidade” (SIMÕES, 2008, p. 298). Na síntese do autor, “a LOAS representou a maioria jurídica da Assistência Social na história brasileira”, como também salienta YAZBEK (1997, p. 9):

Inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõem o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania.

Recentemente alterada pela Lei nº 12.435, de 06 de junho de 2011, a LOAS integrou plenamente a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS), implantada pela Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>4</sup> e publicada no Diário Oficial da União (DOU) de

---

<sup>4</sup> A NOB/SUAS (2012) no Art. 119 estabelece que “os conselhos de assistência social são instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”. Segundo o CNAS (2013), o Conselho Nacional de Assistência Social foi instituído pela LOAS como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado

28/10/2004. A PNAS/2004 propôs a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) aprovado em julho de 2005 pelo CNAS.

Ressalta-se que esse processo se iniciou na IV Conferência Nacional de Assistência Social<sup>5</sup>, realizada em Brasília/DF, no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, que produziu o embasamento jurídico para a Política de Assistência Social, que tem sido formada por meio da unidade sistêmica.

O SUAS está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO; YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p. 60).

Para consolidação do SUAS, foram também instituídas normativas pelo CNAS e por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à

---

à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS), cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. O CNAS é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal. O CNAS é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período, e conta também com uma Secretaria Executiva, com sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo. As principais competências do Conselho Nacional de Assistência Social são: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

<sup>5</sup> A Conferência Nacional de Assistência Social objetiva avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema nos três entes federados. A NOB/SUAS (2012) regulamenta as conferências de assistência social:

Art. 116. As conferências de assistência social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 117. A convocação das conferências de assistência social pelos conselhos de assistência social se dará ordinariamente a cada 4 (quatro) anos.

§1º Poderão ser convocadas Conferências de Assistência Social extraordinárias a cada 02 (dois) anos, conforme deliberação da maioria dos membros dos respectivos conselhos.

Fome (MDS) e Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)<sup>6</sup> para organizar a Política de Assistência Social nas três esferas de governo, dentre elas: a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) por meio da Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005 e alterada pela Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012; a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) implantada via Resolução nº 269 de 13 de dezembro de 2006 e, posteriormente, publicada pela Resolução nº 01 de 25 de janeiro de 2007 e, por fim, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais instituída pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

A NOB/SUAS (2005/2012) constitui-se como um conjunto de regras que organizam e disciplinam as ações de Assistência Social em todo território nacional, definindo a operacionalização do SUAS. Esta normativa determina o funcionamento do sistema de proteção social, os tipos e níveis de gestão, instrumentos de gestão e financiamento e, por fim, as instâncias de articulação, pactuação e deliberação.

A NOB-RH/SUAS (2006) regulamenta a política de recursos humanos no âmbito do SUAS. Foi o primeiro passo da Política de Assistência Social para delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores, trabalhadores e prestadores de serviços socioassistenciais.

Já a Tipificação Nacional da Rede de Serviços Socioassistenciais (2009) refere-se ao documento, que contém os termos utilizados para denominar, de forma padronizada, os serviços ofertados de modo a evidenciar a sua principal função e os seus usuários. Este documento estrutura a rede de proteção social básica e especial (de média e alta complexidade).

Respeitando o caráter democrático e participativo da Política de Assistência Social, é importante lembrar que esse aparato legal foi editado a partir das indicações e deliberações de Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada, como as Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites–CIT e CIB<sup>7</sup> que se constituem em instâncias de negociação e pactuação entre gestores

---

<sup>6</sup> Órgãos federais responsáveis pela formulação, implementação e articulação da PNAS.

<sup>7</sup> Segundo a NOB/SUAS (2012), as Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs são regulamentadas no Capítulo X do Art. 128 ao Art. 130.

Art. 128 §1º Os órgãos gestores federal e estaduais devem prover às respectivas comissões intergestoras: infraestrutura e recursos materiais, humanos e financeiros para viabilizar o seu efetivo

quanto aos aspectos operacionais do SUAS no âmbito nacional e estadual, respectivamente. São mecanismos de descentralização das ações da esfera federal para os demais níveis de governo.

Nesse processo de institucionalização da Assistência Social, as instâncias de articulação, pactuação e deliberação assumem importante papel no poder decisório, característica do processo democrático. Segundo Paiva; Lobato (2011) são estas organizações que contribuem para a dinâmica institucional/organizacional, determinando a forma como a política se estabelece.

Com a implementação do SUAS, uma nova institucionalidade vem se consolidando no Brasil. A atual configuração da Política de Assistência Social desenhada a partir do modelo de sistema único permanece em construção, desde que foi instituída, em 2004.

No Brasil essa experiência foi iniciada pela Política de Saúde, nos anos de 1990, por meio da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), posteriormente adaptada pela Política de Assistência Social, mas apesar da grande semelhança entre elas, ambas têm vida própria, finalidade e atuação peculiares mesmo convivendo no campo da Seguridade Social.

Segundo Sposati (2006 apud PAIVA; LOBATO, 2011) muito se bebeu desta fonte para a construção do SUAS, antes mesmo de sua implementação se estabelecer efetivamente já havia críticas ressoando exatamente por terem copiado o modelo do SUS. Contudo, a autora alerta que foi um acúmulo de conhecimento e da prática, das lutas e do aprendizado com a gestão do SUS.

---

funcionamento, inclusive arcando com as despesas de passagens, traslados, alimentação e hospedagem de seus membros quando da realização de reuniões, câmaras técnicas ou comissões e de sua representação em eventos.

Art. 128 §2º As comissões intergestores devem ser dotadas de secretaria executiva, com a atribuição de exercer as funções administrativas pertinentes ao seu funcionamento, contando com quadro técnico e administrativo do órgão gestor correspondente.

Art. 129. A CIT é integrada pelos seguintes entes federativos:

I – União, representada pelo Órgão Gestor Federal da política de assistência social;

II - Estados e Distrito Federal, representados pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social – FONSEAS;

III – Municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS.

Art. 130. A CIB é integrada pelos seguintes entes federativos:

I – Estado, representado pelo Órgão Gestor Estadual da política de assistência social;

II – Municípios, representados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – COEGEMAS.

Na concepção das autoras, com a operacionalização da atual PNAS, inicia-se um redesenho dos parâmetros de gestão na Assistência Social por meio da regulação do SUAS. Todavia, ainda há muitos entraves, tanto no plano técnico-operativo, quanto nas disputas políticas entre a preservação e transformação da cultura clientelista e assistencialista que marcam a história da Assistência Social.

Um dos entraves da Política de Assistência Social é a concepção de mínimos sociais. Para Sposati (1997, p. 10), “propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos”. Partindo desse pressuposto, trata-se de definir o “padrão societário de civilidade”. Todavia, a autora alerta que a noção de mínimos sociais pode ser antagônica ao sentido universal que sustenta a ideia de Seguridade Social e ser mais compatível com a seletividade ou focalismo nos termos do ideário neoliberal.

O processo de implantação da Assistência Social como política pública ocorreu em uma “conjuntura adversa e paradoxal”, apontam Couto, Yazbek e Raichelis (2012, p. 56), “na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado”.

Nesta conjuntura, Soares (2002) aponta a perda dos direitos sociais a partir da restrição da concepção de cidadania; da mercantilização da legislação trabalhista e, concomitantemente, de uma maior desproteção da força de trabalho, provocando o aprofundamento da separação do público-privado e a legitimação de ações assistencialistas em detrimento aos deveres do Estado, cada vez mais reduzidos.

Portanto, a consolidação do SUAS é tensionada pela contrarreforma neoliberal, isto é, transita “entre a originalidade e o conservadorismo”, como ressalta BOSCHETTI (2003 apud BEHRING, 2010, p.161).

Behring (2010) alerta que a política social vem sofrendo um processo de estruturação, em uma área historicamente desestruturada, como é o caso da Assistência Social. Nesse processo, portanto, o SUAS pode ser apropriado por dentro insidiosamente pelo mais arraigado conservadorismo e transformar-se num imenso plantão de gestão da pobreza, panóptico dos pobres e gambiarra de recursos para o terceiro setor.

À política social bem focalizada e de natureza assistencial - a assistência ganha paradoxalmente um estatuto maior nesse novo contexto - é atribuída a capacidade de administrar de forma tecnicamente competente os elementos que geram a pobreza e a miséria, expressões mais agudas da questão social, inerente ao capitalismo, e em geral dramática na periferia do capital (BEHRING, 2010, p. 165).

A autora alerta que a conjuntura atual introduz tensões para operacionalização do SUAS, podendo este assumir lamentavelmente apenas o papel de “administrador da pobreza”, constituindo-se em um verdadeiro retrocesso histórico.

Partindo desse pressuposto, a ‘pobreza’ ou ‘extrema pobreza’ passa a ser o foco das políticas sociais, mas neste contexto, a pobreza se transforma numa variável exógena aos mecanismos econômico-sociais que estruturam as relações entre as classes sociais. Ressalta Filgueiras e Gonçalves (2009) que esta concepção embute inúmeras “armadilhas” teóricas, conceituais e políticas.

“Essas armadilhas deslocam o problema das desigualdades do âmbito da relação capital e o trabalho - característica essencial constitutiva da sociedade capitalista para o âmbito exclusivo (interno) da classe trabalhadora e suas diferenças” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009, p. 107).

Sendo assim, os pobres passam a ser uma nova “categoria classificatória”, portanto as políticas sociais se constituem focalizadas e a desigualdade social naturalizada mediante o discurso predominante do sistema de acumulação produtiva vigente, perdendo-se, assim, a dimensão coletiva da questão social que é imanente à organização social capitalista, isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais.

Na ótica neoliberal, a pobreza é individualizada a partir da pulverização da questão social, que é fragmentada em problemas sociais isolados, atribuindo unilateralmente ao indivíduo e família a responsabilidade das dificuldades vividas, isto é, o indivíduo é culpabilizado pela sua condição social, há um retrocesso que atribui um caráter moral e a-histórico a uma questão que é estrutural e de natureza conjuntural. Essa ideologia retoma a criminalização da questão social, despolitizando-a, desqualificando-a; é a refilantropização das ações sociais e, como consequência, redesenha abordagens operacionais liberalizantes, privatizantes e de mercado.

Erroneamente a linha divisória entre pobreza e miséria se fundamentam exclusivamente na renda, sendo sempre medida por linhas definidas de forma minimalista e que não conseguem medir adequadamente (qualitativa e quantitativamente) o fenômeno. Além disso, para efeitos de política de governo, considera-se um “potencial de consumo” onde o pobre deve ter o mínimo para atender suas “necessidades básicas no âmbito do consumo privado”, como aponta Soares (2002). É a criação de um poder público para pobres, mais do que isso, comprovadamente pobres, estigmatizando-os.

Em síntese, Behring (2010) afirma que as ações se restringem ao tratamento da pobreza (enquanto estratégia de controlar e administrar a pobreza e não combatê-la e erradicá-la efetivamente) e mais recentemente da extrema pobreza; no acesso aos serviços sociais via critérios de elegibilidade, na missão de incluir os “excluídos”; na concessão de benefícios, consistindo no assistencialismo caracterizado por transferências de renda aos pobres com condicionalidades; no apelo ao espírito da solidariedade, transferindo muitas ações públicas ao setor privado; dentre outras ações reducionistas da concepção de política social, vem banalizando o conceito de cidadania.

Trata-se do que Yazbek (1993, 2000) denomina refilantropização das políticas sociais, que implica uma precipitada volta ao passado sem esgotar as possibilidades da política pública, na sua formatação constitucional. Soares (2000) denuncia a ineficiência das “pequenas soluções *ah doc*” e do “reinado do minimalismo”, que estão elevando a uma “descentralização destrutiva” e ao reforço dos esquemas tradicionais de poder, como as práticas de clientelismo e favor. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 162-163).

Em outras palavras, segundo Yazbek (2001), a gestão das políticas públicas na área social foi marcada pela improvisação e inoperância, portanto, impotentes na concretização da universalização no acesso aos serviços sociais, constituindo-se como casuístas e fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes públicas obsoletas e deterioradas.

A primeira tentativa de mudar esta realidade foi em 1998 com a aprovação da primeira Política Nacional de Assistência Social, dez anos após a CF/1988 e cinco anos depois da LOAS/1993. Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2012), esta iniciativa ainda se apresentou insuficiente e confrontada pelo

paralelismo do Programa Comunidade Solidária<sup>8</sup> instituído pela Medida Provisória nº 813 em 1/1/1995, proposta esta que se desenvolveu a “margem” da legislação vigente.

“Efetivamente, o Programa Comunidade Solidária caracterizou-se por grande apelo simbólico, com ênfase em ações pontuais, focalizadas em 'bolsões de pobreza', direcionadas apenas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p. 58).

Ressalta-se que a aprovação da PNAS em 2004 e a implantação do SUAS a partir desta mesma data, tem a proposta de materializar o conteúdo da LOAS e preencher as lacunas deixadas na legislação vigente. Todavia, é preciso reconhecer-se que ainda não há completa sintonia entre a montagem do SUAS iniciada em 2004 e os preceitos que inspiraram a LOAS promulgada em 1993, uma vez que esta última propunha regulamentar a Constituição Federal de 1988, reconhecida naquela época como a “Constituição Cidadã” e hoje, segundo Boschetti (2010, p. 159), na perspectiva neoliberal é considerada “perdulária e atrasada”.

Pois, se por um lado, os avanços constitucionais apontam para reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 56).

Segundo as autoras, é difícil o processo de construção dos avanços constitucionais na medida em que o campo da proteção social se depara com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência. Neste sentido, a seguridade social brasileira se constitui na “contra mão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional, tensionada pela consolidação do

---

<sup>8</sup> No Programa Comunidade Solidária observa-se uma redefinição conservadora focalizada de gestão das populações pobres e do social, com a desmontagem das ideias de responsabilidade e bens públicos e a apologia das parcerias público-privadas na área social. Tratou-se de um programa dissociado das instâncias democráticas – na contracorrente do controle social democrático – e onde se formulou o discurso e a legislação do terceiro setor. Assim, entronizou-se o solidarismo e a parceria com a sociedade civil (aqui caracterizada como o território das virtudes versus a pressuposta ineficiência do Estado), por meio das OSCIPs (organizações da sociedade civil de interesse público – Termo de Parceria), como grande saída no campo da política social, especialmente da assistência social, em detrimento das orientações da Lei Orgânica da Assistência Social (BEHRING, 2010, p. 159).

modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a sua direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais.

Portanto, ainda na concepção das autoras, a construção do SUAS envolve determinações que vão além do campo específico da Política de Assistência Social, tais determinações se situam na esfera político-cultural atravessando o conjunto das relações sociais.

Sendo assim, para Couto, Yazbek e Raichelis (2012, p. 284), o processo de implantação e implementação do SUAS nos municípios brasileiros encontra-se “permeado por deslocamentos no plano teórico-normativo, na forma de organização e estruturação dos serviços socioassistenciais, bem como nos mecanismos de gerenciamento e controle da PNAS”.

O SUAS é uma realidade que vem sendo implementada em todo território brasileiro, contudo apresenta enormes desafios uma vez que se situa entre culturas políticas contrárias, sinalizadas por matrizes caritativas e filantrópicas ao lado de estruturas de natureza política e institucional.

## 1.2 O SUAS E AS BASES CONCEITUAIS E ORGANIZATIVAS

O SUAS visa a materialização da LOAS e segundo a PNAS (2004), define e organiza o funcionamento da Política de Assistência Social nas três instâncias de gestão governamental por meio da normatização dos padrões e da nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projeto e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

Portanto, constitui-se público usuário da Política de Assistência Social de acordo com a política oficial cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como:

[...] famílias e indivíduos em perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 33).

Na concepção de Muniz (2011), a população-alvo da Assistência Social é constituída de indivíduos e famílias que sofrem cotidianamente com as determinações sócio históricas, isto é, vivenciam situações materiais e subjetivos que expressam a desigualdade e pobreza, bem como precário acesso aos serviços públicos.

Nesta matriz conceitual, o autor busca superar a concepção de “carente”, “necessitado”, “assistido” que leva a formas tuteladoras e autoritárias de operar a política. Nesse sentido, ao instituir o SUAS como sistema de gestão da política de Assistência Social brasileira, busca-se instituir também um modo de gestão pública, democrática e participativa.

No que se refere aos patamares de gestão, a NOB/SUAS (2005) prevê três formas: inicial, básica e plena, considerando a capacidade do município em executar e cofinanciar os serviços socioassistenciais, envolvendo, assim, os fundos assistenciais. Portanto, “o nível de gestão do SUAS expressa a capacidade gerencial do município para implementar a PNAS” (SILVA; ARAÚJO; LIMA, 2012, p. 91).

Municípios em nível de gestão inicial:

[...] são aqueles que não se habilitaram aos outros dois níveis de gestão previstos – a básica e plena – e, portanto, devem receber recursos da União conforme série histórica, transformados em Piso Básico de Transição e Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, conforme critérios definidos na NOB/SUAS. Os municípios que se habilitam em gestão inicial configuram-se como aqueles que cumprem os requisitos anteriores a

NOB-SUAS, ou seja, comprovam a criação de conselho, fundo municipal e a elaboração de plano de assistência social. As responsabilidades nesse nível de gestão referem-se a quatro atividades: municiar com dados a rede SUAS; inserir as famílias mais vulneráveis no cadastro único (Lei 10.836/04); preencher o plano de ação no SUASWeb e apresentar p relatório de gestão. Como se pode perceber, a gestão inicial parte do patamar estabelecido na Loas, ou seja, das condições mínimas para entrar no sistema descentralizado e participativo (NOB-RH/SUAS, 2011, p. 101).

No que se refere à gestão inicial, Silva; Araújo; Lima (2012) caracterizam esse nível de gestão como dificuldade do município em instituir e assegurar uma estrutura mínima para a implantação do SUAS.

Já os municípios em nível de gestão básica:

[...] são aqueles que assumem a gestão da proteção básica na Assistência Social, devendo a gestão prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, responsabilizando-se pela oferta de benefícios, programas, projetos e serviços sócio-assistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território. A gestão básica implica importante avanço no desenho do sistema. Entre as exigências destacam-se a existência de CRAS (em número e capacidade de acordo com o porte do município), a realização de diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social e a manutenção de secretaria executiva no conselho de assistência social. Essas três condições revelam a importância para o SUAS de que haja equipamento próprio de referência nos territórios de vulnerabilidade e risco social, ao mesmo tempo em que se exige da instância de controle social, especificamente do conselho, suporte técnico mínimo para possibilitar sua atuação (NOB-RH/SUAS, 2011, p. 102).

Em outras palavras, a gestão básica se caracteriza da seguinte maneira:

[...] a predominância do nível de gestão básica expressa capacidade parcial de gestão da PNAS pelos municípios que assumem a responsabilidade de estruturar a modalidade de proteção social básica mediante o desenvolvimento de ações de caráter preventivo em relação a situações caracterizadas com situações de risco (SILVA; ARAÚJO; LIMA, 2012, p. 91).

Já em nível de gestão plena, o município assume a gestão total da política responsabilizando-se pelas modalidades de proteção básica e especial em seus diferentes níveis de complexidade.

Municípios em nível de gestão plena:

[...] são aqueles que possuem a gestão total das ações da Assistência Social, sejam elas financiadas pelo FNAS, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social. Na gestão plena ampliam-se os pré-requisitos da gestão inicial e básica, são extremamente importantes a presença de um sistema municipal de monitoramento e avaliação, a capacidade de atuar na proteção social especial de alta complexidade, contar com gestor do fundo lotado no órgão responsável pela assistência social e ter uma política de recursos humanos com carreira para servidores públicos (NOB-RH/SUAS, 2011, p. 102).

Segundo Silva, Araújo e Lima (2012, p. 91, 92), “trata-se, portanto, de um nível de gestão que exige uma estrutura operacional mais ampla em termos de alocação de recursos financeiros, estruturação de equipamentos sociais e instâncias de gestão e controle social, bem como uma política de recursos humanos”.

Em julho de 2010, do total de municípios habilitados pelo SUAS, 12,3% realizavam a gestão inicial, 80,1% a gestão básica e 6,9% a gestão plena. Nos municípios não habilitados, a gestão dos recursos federais fica sob a responsabilidade do gestor estadual (MDS, 2013).

Para se habilitar, os municípios devem considerar também o princípio da territorialidade, classificando os municípios segundo a sua respectiva população, em pequeno porte I e II, médio e grande porte e metrópoles, conforme pressupõe a PNAS (2004):

Os municípios de pequeno porte I e II se caracterizam da seguinte forma:

Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média). Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes a mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social

básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral estes municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e federais.

Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média). Diferenciam-se dos pequenos porte 1 especialmente no que se refere a concentração da população rural que corresponde a 30% da população rural. Quanto as suas características relacionais mantêm-se as mesmas dos municípios pequenos 1 (PNAS, 2004, p. 45, 46).

Na PNAS (2004, p. 46), as características dos municípios de médio porte são:

Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias). Mesmo ainda precisando contar com a referência de municípios de grande porte para questões de maior complexidade, já possuem mais autonomia na estruturação de sua economia, sediam algumas indústrias de transformação, além de contarem com maior oferta de comércio e serviços. A oferta de empregos formais, portanto, aumenta tanto no setor secundário como no de serviços. Esses municípios necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção social básica. Quanto à proteção especial, a realidade de tais municípios se assemelha a dos municípios de pequeno porte, no entanto, a probabilidade de ocorrerem demandas nessa área é maior, o que leva a se considerar a possibilidade de sediarem serviços próprios dessa natureza ou de referência regional, agregando municípios de pequeno porte no seu entorno.

Os municípios de grande porte se caracterizam da seguinte forma, segundo a PNAS (2004, p. 46):

Municípios de grande porte – entende-se por município de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). São os mais complexos na sua estruturação econômica, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram-se mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infra-estrutura. No entanto, são os municípios que por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das

regiões onde as oportunidades são consideradas escassas, apresentam grande demanda por serviços das áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade).

Por fim, temos as metrópoles.

Metrópoles – entende-se por metrópoles os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada). Para além das características dos grandes municípios, as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado (PNAS, 2004, p. 46).

A PNAS, no âmbito do SUAS, determina o porte dos municípios segundo o perfil populacional e territorial; e o nível de gestão dos serviços socioassistenciais conforme as demandas apresentadas pela realidade municipal.

A regulamentação do SUAS em praticamente todos os municípios brasileiros tem demonstrado o esforço para a PNAS se configurar como política de Estado e não apenas de governo, como expõe a Lei nº 12.435 em 2011.

Para Behring (2010), busca-se enraizar o SUAS nos três entes federativos; constituir uma rede de serviços socioassistenciais articuladas; fortalecer a relação entre Planos, Fundos e Conselhos; organizar concursos públicos e a profissionalização; enfatizar a dimensão territorial; implementar o sistema de informação da Rede SUAS; buscar um planejamento com base em indicadores sociais mais consistentes, para além da febre tecnocrática, dentre outras ações estruturadas a partir dos eixos do SUAS.

### 1.3 O SUAS E OS EIXOS ESTRUTURANTES

Para a reestruturação da PNAS (2004), o governo brasileiro propõe a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial ancorada nos seguintes eixos estruturantes do SUAS:

- A matricialidade sociofamiliar;
- A territorialização;
- A relação entre Estado e sociedade civil mediada pela participação popular e controle social;
- O financiamento;
- A informação, o monitoramento e a avaliação;
- A política de recursos humanos.

Seguem algumas considerações sobre os eixos estruturantes do SUAS.

### 1.3.1 A Matricialidade Sociofamiliar

No âmbito do SUAS, a matricialidade sociofamiliar é colocada como uma das categorias centrais. A abordagem familiar no contexto das políticas sociais brasileiras não é algo novo nem exclusivo da Assistência Social, porém é relevante e merece análise na medida que vem aumentando o número de programas, projetos e serviços nesta área dirigidos ao atendimento das famílias, principalmente, das famílias pobres.

Couto, Yazbek e Raichelis (2012) ressaltam que o foco de proteção social está na família, contudo estas ações desenvolvidas têm sobrecarregado e pressionado ainda mais essas famílias, exigindo que assumam novas responsabilidades diante do Estado e da sociedade. Segundo elas, este enfoque requer cuidados redobrados para que não se produzam regressões conservadoras na concepção e no trato com as famílias.

“Consenso existente sobre as transformações da família concentra-se apenas nos aspectos referentes à sua estrutura e composição, pois as expectativas sociais sobre suas tarefas e obrigações continuam” (MIOTO, 2004 apud COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 77).

A responsabilização da família, implícita nesta “matricialização”, pode ser confundida como “culpabilidade” quando deslocamos a discussão do âmbito socioeconômico determinado pela estrutura de classes para um trato moralizador. É preciso reconhecer que a crise econômica e do mundo do trabalho

implica em transformações profundas não só na esfera pública, mas também na esfera privada, resignificando as formas de composição e o papel das famílias.

Sendo assim, a abordagem familiar na centralidade das políticas sociais é importante, pois desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, entretanto este núcleo não pode ser fundamentado “enquanto modelo idealizado e sim em famílias resultantes de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos integrantes dessas famílias”, como alerta Couto, Yazbek E Raichelis (2012, p. 77).

Essa pluralidade de arranjos é produto do próprio sistema capitalista, bem como os reflexos que a conjuntura contemporânea provoca nas composições familiares.

Além da matricialidade sociofamiliar, a territorialização é outro campo das políticas públicas brasileiras e, portanto, incorporado pelo SUAS e que também merece análise.

### 1.3.2. A Territorialização

A Política Nacional de Assistência Social (2004) também ancora a estruturação do SUAS na diretriz da territorialização, ao considerar a desigual densidade populacional do país e seu alto grau de heterogeneidade. Nesta perspectiva, trabalhar a questão do território leva em consideração não só as características demográficas do mesmo, mas também as especificidades geográficas, econômicas, políticas, sociais e culturais que se expressam em cada localidade.

Portanto, a dimensão territorial fundamenta-se em uma “noção ampliada de território, para além da dimensão geográfica, concebendo-a como ‘espaço habitado’, fruto da interação entre os homens, síntese de relações sociais” (COUTO; YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p. 73).

A perspectiva territorial incorporada pelo Suas representa uma mudança importante a ser destacada. Também a PNAS propõe que as ações públicas da área da Assistência Social devem ser planejadas territorialmente, tendo em vista a superação da fragmentação, o alcance da universalidade de cobertura, a possibilidade de planejar e monitorar a rede de serviços, realizar a vigilância social das exclusões e de estigmatizações presentes no território de maior incidência de vulnerabilidade e riscos sociais (PNAS, 2004 apud COUTO; YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p. 72, 73).

Portanto, a partir da territorialização, os serviços devem ser ofertados próximos à população em situação de vulnerabilidade e risco social. O território precisa ser provido de melhores condições de vida para responder as necessidades sociais da população.

Couto, Yazbek e Raichelis (2012, p. 73, 75), entretanto, alertam que as ações desenvolvidas “podem fomentar estigmas e imagens negativas por parte da sociedade e da própria população moradora em relação aos denominados *territórios vulneráveis*”. É preciso combater ações que promovam a segregação daquele espaço urbano e desenvolver iniciativas que considerem “as diferentes escalas territoriais, que podem estar referidas tanto aos microterritórios quanto ao macroterritório nacional, passando pelas diferentes configurações territoriais regionais”.

Outro eixo estruturante a ser analisado é a relação entre o Estado e sociedade civil na configuração do SUAS.

### 1.3.3 A Relação entre Estado e Sociedade Civil Mediada pela Participação Popular e Controle Social

A relação entre Estado e sociedade civil ganha “novos” contornos com a Constituição Federal de 1988 e, especificamente na Assistência Social, é redesenhada após a LOAS de 1993. Propõe-se, desde então, um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar. O SUAS se estrutura sob essa orientação.

Portanto, algumas políticas públicas brasileiras baseiam-se na participação e controle social considerando o processo de descentralização, bases estas também incorporadas pelo SUAS e que requerem análise.

A participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do Suas. De fato, no campo da Assistência Social o debate sobre a participação demonstra uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no tocante ao processo de inter-mediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais (ARAÚJO et al., 2012, p. 142).

A autora aponta que é a partir desse contexto que temos o papel dos conselhos se colocam “enquanto espaços políticos de expressão e negociação de

interesses sociais em disputa”. Portanto, é o interesse público que deve prevalecer, mas a construção desse espaço público não é uma tarefa fácil.

Contudo, há de se reconhecer que dadas as condições históricas brasileiras de não participação, esse é um processo lento e gradual, permeado por conflitos, avanços e recuos, mas essencial ao avanço da democracia efetiva. No espaço de controle social evidencia-se os traços conservadores já afirmados nesse texto em relação ao controle social das políticas públicas, seja ele do Estado, seja das entidades da rede socioassistencial. É esperado do usuário que ele apoie o sistema sem questioná-lo. É esperado que o controle social seja exercido pela simples adesão as propostas apresentadas e não como espaço de disputa do fundo público e da concepção da política (COUTO et al., 2012, p. 272).

Para exercer a participação e o controle social no SUAS são considerados como espaços privilegiados os conselhos, as conferências, os fóruns, dentre outras instâncias deliberativas. Contudo, esses espaços são colocados em xeque quanto à qualidade e efetivação da participação dos usuários no processo decisório.

[...] nos Conselhos que se dá a participação mais sistemática dos usuários dos serviços do Suas, posto que, em geral, não existem outros mecanismos construídos (audiências públicas, mesas de concertação, fóruns, plenárias, ouvidorias etc) que oportunizem a expressão de suas demandas ou opiniões acerca da Política (ARAÚJO et al., 2012, p. 142).

Para a autora, a presença e a participação ativa dos usuários no processo de implementação do Sistema aparecem como um dos aspectos mais frágeis e desafiadores da Política de Assistência Social. Para ela, é preciso qualificar os espaços públicos como instâncias democráticas e de decisões coletivas. É preciso, sobretudo, dar mais oportunidade para que os usuários possam expressar suas demandas, opiniões e queixas, valorizando-os enquanto sujeitos detentores de direitos.

Nesta perspectiva, os conselhos assumem duas funções: fiscalização e avaliação. Mas para tanto é preciso qualificar estes conselhos que apresentam inúmeras dificuldades, dentre elas, Couto, Yazbek e Raichelis (2012) ressaltam o pouco domínio teórico sobre os meandros da PNAS e do funcionamento da burocracia nesta área, particularmente, para os representantes da sociedade civil,

bem como a ausência de estrutura e apoio, excesso de compromissos para os conselheiros que não são remunerados, dentre outras limitações.

Uma das maiores dificuldades apresentadas pelos conselheiros, por exemplo, é entender o processo de financiamento das políticas sociais.

#### 1.3.4 O Financiamento

Quanto ao financiamento, propõe-se uma gestão compartilhada entre as três esferas de governo. Tendo sido a Assistência Social inserida constitucionalmente no tripé da Seguridade Social é o financiamento desta a base para o financiamento da Política de Assistência Social, uma vez que este se dá com a participação de toda a sociedade, de forma direta e indireta. Vejamos como se configura o financiamento da Política de Assistência Social a partir do SUAS:

Quanto ao financiamento, a principal inovação é a ruptura com a lógica convencional e a instalação do cofinanciamento pautado em pisos de proteção social básica e especial e em repasses fundo a fundo, a partir de planos de ação. Em consonância com os princípios democráticos de participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social, os fundos de Assistência Social são o *locus* privilegiado para a gestão do financiamento da política pública nas três esferas de governo. Cabendo ao órgão gestor da Política, em seu respectivo âmbito, responsabilidade pela administração do fundo, sob orientação, controle e fiscalização dos respectivos Conselhos (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2012, p. 67).

Observe que a pré-condição para os repasses de recursos da União aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal é a efetiva instituição e funcionamento do CPF<sup>9</sup>: Conselho de Assistência Social de composição paritária entre governo e sociedade civil para fiscalização e monitoramento desta política; Plano de Assistência Social que cumpre as funções de planejamento estratégico conjunto, controle e avaliação social e, por fim, o Fundo de Assistência Social com a orientação e controle dos respectivos Conselhos da Assistência Social, como dispõe o Art. 30 da LOAS (1993).

Entretanto esse processo de descentralização político-administrativa, equivocadamente tem se constituído nos últimos anos como desresponsabilização e desarticulação dos três entes governativos, caracterizando o

---

<sup>9</sup> CPF – Conselho, Plano e Fundo.

descumprimento da legislação em vigor. Segundo Araújo et al. (2012), isso acontece em virtude desta propor critérios de partilha de recursos, formas de pactuação e deliberação, mas não determinar um percentual mínimo de transferência de recursos financeiros como em outras políticas públicas (Saúde e Educação). Para tanto, torna-se necessário, segundo a autora, implementar capacidades de planejamento, sobretudo, nos municípios.

Essa herança histórica parece ainda repercutir no processo de implantação do SUAS. Ademais, a maioria dos estados e municípios encontram-se ainda desprovidos de condições institucionais e administrativas para efetivar o planejamento [...] capacidade de coletar informações, sistematizá-la e elaborar diagnósticos tecnicamente bem fundamentados, ações necessárias ao desenvolvimento do planejamento (ARAÚJO et al., 2012, p. 134).

Além da dificuldade de planejamento, Araújo et al. (2012) ainda identificam outros pontos críticos no financiamento da Política de Assistência Social, tais como: a responsabilidade não é apenas do governo federal ou municipal, há a ausência de cofinanciamento principalmente por parte da esfera estadual; o processo de alocação de recursos feito em alguns municípios acontece de forma obscura pelas instâncias de pactuação demonstrando a fragilidade dos conselhos no controle social do processo de gestão e, por fim, a falta de conhecimento da população, inclusive, dos conselheiros sobre o processo de execução orçamentária e financeira tem prejudicado a gestão da Política de Assistência Social.

Sabe-se, por outro lado que as dificuldades, nesse campo, são históricas e remontam a um modelo de gestão cujas características eram a autonomia e a independência de cada um dos níveis de governo, o que dificultava um planejamento integrado. O nível federal exercia forte influência, orientando ou mesmo definindo a estruturação desse campo, ao mesmo tempo em que os municípios não dispunham de condições e de meios financeiros e técnicos para enfrentar a função de planejar e executar ações assistenciais (ARAÚJO et al., 2012, p. 134).

Partindo desse pressuposto, a autora ressalta que a maioria dos gestores da Assistência Social não detém as informações acerca do montante de recursos de que podem dispor no orçamento público, exatamente pela dificuldade de definir valores dos serviços prestados e viabilizar o planejamento das ações no âmbito da Assistência Social.

Ainda na concepção da autora, o planejamento requer capacidade para coletar informações, sistematizá-las e elaborar diagnósticos tecnicamente bem fundamentados, bem como propor ações planejadas conforme as reais necessidades daquele território. Para tanto, é necessário desenvolver sistemas de informação; e de monitoramento e avaliação.

### 1.3.5 A Informação, o Monitoramento e a Avaliação

Segundo Araújo et al. (201, p. 137), “um dos suportes da Política de Assistência Social diz respeito ao estatuto de liberdade de informação e seus desdobramentos”. E ela continua afirmando que “a existência de uma política de informação objetiva subsidiar todo o processo de gestão, contribuindo para o controle social das ações do governo e permitindo aos cidadãos, a adequada sistematização das suas demandas”.

Tal iniciativa corresponde ao processo de transparência e publicização das ações sociais. Para tanto, o MDS instituiu ferramentas como o CADÚNICO e a Rede SUAS.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda. O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. O Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. A partir daí, o Poder Público pode formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. Atualmente, o Cadastro Único conta com mais de 21 milhões de famílias inscritas. O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família. Suas informações podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais (MDS, 2013).

Há também o Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede Suas) que surgiu para suprir necessidades de comunicação no âmbito do Suas e de acesso a dados sobre a implementação da PNAS. Iniciativa do MDS, a Rede Suas serve como instrumento de gestão e divulgação a gestores, técnicos, entidades, sociedade civil e usuários. A Rede Suas organiza a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados. Com isso, dá suporte a operação, financiamento e controle social do SUAS e garante transparência à gestão da informação. A Rede Suas é composta por ferramentas que realizam registro e divulgação de dados sobre recursos repassados; acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais; gerenciamento de convênios; suporte à gestão orçamentária; entre outras ações relacionadas à gestão da informação do Suas. Fazem parte desse sistema: SUAS-WEB; Censo SUAS, Benefício de Prestação Continuada (BPC) na escola, dentre outros (MDS, 2013).

A Rede Suas é regulamentado pela NOB/SUAS (2012):

Art. 97. A Rede SUAS operacionaliza a gestão da informação do SUAS por meio de um conjunto de aplicativos de suporte à gestão, ao monitoramento, à avaliação e ao controle social de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social e ao seu respectivo funcionamento.

Parágrafo único. São consideradas ferramentas de gestão, que orientam o processo de organização do SUAS, além dos aplicativos da Rede SUAS:

- I - o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;
- II - os sistemas e base de dados relacionados à operacionalização do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, observadas as normas sobre sigilo de dados dos respectivos Cadastros;
- III - os sistemas de monitoramento;
- IV - o Censo SUAS;
- V - outras que vierem a ser instituídas.

Para Araújo et al. (2012, p. 137), “o Suas se situa em um contexto social em que se consolida a implantação de um sistema reticular de telecomunicações e de informações”, permitindo o acesso a conhecimentos que antes permaneciam distantes da população; entretanto ainda são registradas dificuldades no acesso e na utilização dessas informações, tais como: o mau preenchimento de formulários, com omissão de dados importantes; a ausência de equipamentos, rede elétrica e telefônica deficiente, pouca compreensão da

linguagem utilizada por sistemas digitais devido a baixa qualificação dos próprios funcionários que são os operadores do sistema.

No que se refere ao processo de monitoramento e avaliação, este deve ser sistematizado e permanente, não sendo confundido com supervisão. Além disso, é preciso considerar seus aspectos técnicos e políticos, contrapondo-se a tradicional visão técnica-operacional desses processos de gestão. Entretanto, Araújo *et al* (2012) ressaltam que não há setor específico para sua operacionalização, em alguns casos, esses dois mecanismos de gestão são terceirizados e, em outros, não apresentam regularidade, ficando restritos a ações pontuais e descontínuas.

Por tudo isso, pode-se concluir que a capacidade de identificar problemas e de fazer correções em tempo hábil, no caso do monitoramento, bem como de apreciar o mérito da política (princípios, mudanças pretendidas, determinantes da operacionalização e os efeitos produzidos), no caso da avaliação, ficam extremamente prejudicados (ARAÚJO *et al.*, 2012, p. 136-137).

Para o processo de monitoramento do SUAS, propõe-se que a gestão adote instrumentos de acompanhamento e assessoramento, tais como: os Planos de Providências e os Planos de Apoio, regulamentados pela NOB/SUAS (2012).

O Plano de Providência constitui-se em:

[...] instrumento de planejamento das ações para a superação de dificuldades dos entes federados na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a ser elaborado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições, dentre outras, de:

- I - identificar as dificuldades apontadas nos relatórios de auditorias, nas denúncias, no Censo SUAS, entre outros;
- II - definir ações para superação das dificuldades encontradas;
- III - indicar os responsáveis por cada ação e estabelecer prazos para seu cumprimento (NOB/SUAS, 2012, art. 40).

O Plano de Apoio decorre do Plano de Providências:

O Plano de Apoio decorre do Plano de Providências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e consiste no instrumento de planejamento do assessoramento técnico e, quando for o caso, financeiro, para a superação das dificuldades dos entes federados na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (NOB/SUAS, 2012, art. 41).

Em síntese, os sistemas de informação, monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social se referem à construção de ferramentas essenciais para controle social nas três esferas governamentais. A partir da perspectiva gerencialista, propõe-se a modernização administrativa e o desenvolvimento tecnológico para eficiência, eficácia e efetividades dos benefícios, serviços, programas e projetos da área; bem como a utilização de indicadores para construção do sistema de avaliação de impacto e resultados e implementação do sistema de acompanhamento da rede socioassistencial.

Para a implementação desses processos de gestão, muitos atribuem as limitações à ausência de estabilidade da equipe e sua rotatividade, conforme aponta Araújo et al. (2012). As diversidades de contratos de trabalho desmotivam e reduzem as equipes, refletindo negativamente a continuidade das ações nesta área, daí a importância de se configurar uma política de recursos humanos nas três esferas governativas.

### 1.3.6 Política de Recursos Humanos

A política de recursos humanos constitui-se um dos grandes desafios deste sistema, tendo em vista o contexto no qual o Estado foi reformado na perspectiva de seu encolhimento, de sua desresponsabilidade social. O enxugamento realizado na máquina estatal precarizou seus recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, fragilizando a política. Diante do exposto, aumenta a importância do debate sobre a valorização do trabalhador do SUAS enquanto pré-condição para consolidação deste sistema.

A NOB/SUAS (2012) recomenda a estruturação de uma política de recursos humanos por meio da gestão do trabalho no SUAS:

Art. 109. A gestão do trabalho no SUAS compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§1º Compreende-se por ações relativas à valorização do trabalhador, na perspectiva da desprecarização da relação e das condições de trabalho, dentre outras:

I - a realização de concurso público;

II - a instituição de avaliação de desempenho;

III - a instituição e implementação de Plano de Capacitação e Educação Permanente com certificação;

- IV - a adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS;
  - V – a instituição das Mesas de Negociação;
  - VI - a instituição de planos de carreira, cargos e salários (PCCS);
  - VII - a garantia de ambiente de trabalho saudável e seguro, em consonância às normativas de segurança e saúde dos trabalhadores;
  - VIII - a instituição de observatórios de práticas profissionais.
- §2º Compreende-se por ações relativas à estruturação do processo de trabalho institucional a instituição de, dentre outras:
- I - desenhos organizacionais;
  - II - processos de negociação do trabalho;
  - III - sistemas de informação;
  - IV - supervisão técnica.

A regulamentação da gestão do trabalho nos três entes federados é feita pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) que estabelece, dentre outros, diretrizes para planos de cargos, carreiras e salários, para capacitação permanente e responsabilidades dos gestores em relação aos trabalhadores do SUAS.

Behring (2010) alerta que ao acompanhar a implementação da NOB-RH/SUAS é perceptível que várias medidas propostas pela mesma geram tensão com a política econômica e a desestruturação do Estado preconizadas pelo neoliberalismo, já que supõe investimentos importantes em contratação de pessoal, capacitação, aquisição de equipamentos de espaços físicos, materiais e equipamentos, dentre outros.

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS contribui para o aprimoramento da gestão do sistema de proteção social e a qualidade dos serviços na perspectiva de consolidar os direitos socioassistenciais.

#### 1.4 O SUAS E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

O SUAS apresenta-se como modelo de gestão descentralizado e participativo por meio de uma lógica de organização das ações socioassistenciais estruturadas a partir da vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

Segundo a PNAS (2004, p. 39-40), a vigilância social refere-se:

[...] à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (criança, adolescente, jovens, adultos e idosos), pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono: crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade; fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos.

A proteção social deve garantir as seguintes seguranças afiançadas no âmbito do SUAS: segurança de sobrevivência, de acolhida; de convivência ou vivência familiar.

A segurança de sobrevivência provê a segurança de rendimento e de autonomia por meio de benefícios continuados e/ou eventuais.

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã (PNAS, 2004, p. 31).

A segurança de acolhida acontece por meio de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinadas a proteger e recuperar as situações de risco e vulnerabilidade. Portanto, entende-se por segurança de acolhida:

[...] como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. É possível, todavia, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida, ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade – uma criança ou um idoso -, por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea ou contínua da saúde física ou mental. Outra situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a

necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão (PNAS, 2004, p. 31-32).

A segurança de convívio ou vivência familiar se realiza por intermédio de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares e de vizinhança mediante a oferta de experiências socioeducativas. Portanto, a segurança de convívio ou vivência familiar é:

[...] uma das necessidades a ser preenchidas pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situação de reclusão, de situações de perda das relações. É o próprio da natureza humana o comportamento gregário, de situações. É na relação que o se cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio (PNAS, 2004, p. 32).

Portanto, entende por proteção social, segundo Di Giovanni (1998 apud PNAS, 2004, p. 31):

[...] as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. [...]. Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social.

Segundo o art. 6º-A da LOAS (1993, p. 14-15), a Assistência Social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção social:

I – proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio de desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011);

II – proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

O SUAS organiza-se por modalidades de proteção social, instituídas de Básica e Especial, sendo esta última subdividida em Média e Alta Complexidade. Esta classificação corresponde ao nível de complexidade dos programas, projetos, benefícios e serviços mediante diagnóstico de apuração das prioridades de proteção. Estas modalidades de gestão são direcionadas para organizações do Estado e da sociedade civil na condução da Política de Assistência Social no âmbito governamental e não governamental, estando também regulamentada pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Resolução nº 109, de 2009.

Sendo assim, o art. 6º-B da LOAS (1993), confirma que as proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, pelos entes públicos e/ou pelas organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação<sup>10</sup>. Essa rede socioassistencial é reconhecida pelo MDS, conforme o cumprimento dos dispositivos legais.

No SUAS, as proteções sociais, básica e especial, são ofertadas pelas entidades sem fins lucrativos, como pelos respectivos equipamentos públicos que se constituem “portas de entrada” para a Política de Assistência Social: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Tais equipamentos são definidos no Art. 6º-C da LOAS (1993, p. 16) da seguinte forma:

---

<sup>10</sup> A LOAS (1993, p. 15) no art. 6º-B § 3º aponta que “as entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantindo financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)”.

§ 1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em área com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos sociassistenciais de proteção social básica às famílias. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

§ 2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

O CRAS e o CREAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do SUAS, que se relacionam com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. Tais ações devem articular-se com as demais políticas públicas locais, de modo a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e a promoção das famílias e indivíduos atendidos, buscando superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indiquem risco potencial.

A legislação vigente também recomenda a organização do espaço físico do CRAS e do CREAS. Nesse sentido, a LOAS (1993, p. 18) estipula:

Art. 6º-D. As instalações do CRAS e do CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

Para a organização do espaço físico, considera-se a população usuária da Política de Assistência Social, a especificidade da demanda atendida e a complexidade dos serviços ofertados pelo CRAS na proteção social básica e CREAS na proteção social especial.

Os serviços de proteção social básica desenvolvidos pelo CRAS, segundo a PNAS (2004, p. 33):

Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outros).

Portanto, a proteção básica incide sobre famílias, seus membros e indivíduos cujos direitos não foram violados, embora em situação de vulnerabilidade social. Tem, por isso, caráter essencialmente preventivo.

Segundo o Art. 64 da NOB/SUAS (2012), a capacidade de atendimento dos CRAS se organizam da seguinte forma:

- §2º A capacidade de referenciamento de um CRAS está relacionada:
- I - ao número de famílias do território;
  - II - à estrutura física da unidade; e
  - III - à quantidade de profissionais que atuam na unidade, conforme referência da NOB-RH.
- §3º Os CRAS serão organizados conforme o número de famílias a ele referenciadas, observando-se a seguinte divisão:
- I - até 2.500 famílias;
  - II - de 2.501 a 3.500 famílias;
  - III - de 3.501 até 5.000 famílias;

Compõe a proteção social básica os benefícios sociais, tanto de prestação continuada como os eventuais. Como benefícios de prestação continuada pode-se citar o próprio BPC<sup>11</sup> e o PBF<sup>12</sup>; como benefícios eventuais, temos:

---

<sup>11</sup> Benefício de Prestação Continuada: “O BPC constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário mínimo, tendo sido um direito estabelecido diretamente na Constituição Federal e posteriormente regulamentado a partir da LOAS, dirigidos às pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, observado, para acesso, o critério de renda previsto na Lei. Tal direito à renda se constituiu como efetiva provisão que traduziu o princípio da certeza na assistência social, como política não contributiva de responsabilidade do Estado. Trata-se de prestação direta de competência do Governo Federal, presente em todos os Municípios” (PNAS, 2004, p. 34).

<sup>12</sup> Segundo o MDS (2013), o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais, e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. O Bolsa Família possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. O Programa atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional de acordo com o perfil e tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente (BVJ), o variável gestante (BVG) e o variável nutriz (BVN) e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP). Os valores dos benefícios pagos pelo PBF variam de acordo com as características de cada família - - considerando a renda mensal da família por pessoa, o número de crianças e adolescentes de até 17 anos, de gestantes, nutrízes e de componentes da família. A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04. A seleção das famílias para o PBF é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil. Com base nesses dados, o Ministério do Desenvolvimento Social

concessão de cestas básicas e passagens, auxílio funeral e natalidade, dentre outros.

Os benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da LOAS. Podemos traduzi-los como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos. Hoje os benefícios eventuais são ofertados em todos os Municípios, em geral com recursos próprios ou da esfera estadual e do Distrito Federal, sendo necessária sua regulamentação mediante definições de critérios e prazos em âmbito nacional (PNAS, 2004, p. 34).

O SUAS prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhida, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Tais ações devem ser executados pelas três instâncias de governo e devem ser articulados dentro do SUAS, como é o caso do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único de família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais, de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (PNAS, 2004, p. 35).

Segundo a legislação vigente, qualquer forma de atenção e/ou intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, conforme aponta a LOAS (1993, p. 40).

Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviço socioassistenciais de prestação continuada, no CRAS, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

---

e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no PBF. No entanto, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no Programa e o recebimento do benefício.

Portanto, o PAIF é um dos programas desenvolvidos pelo CRAS. Segundo a PNAS (2004), o CRAS é um equipamento estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, com a finalidade de organizar, coordenar e executar os serviços de proteção social básica. Normalmente abrange um total de até 1.000,00 famílias/ano.

Além do ser responsável pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias – com referência territorializada, que valorize as heterogeneidades, a particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas e que promova o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários -, a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios (PNAS, 2004, p. 35).

Para PNAS (2004), são considerados serviços de proteção social básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos por meio da oferta de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como:

- Programa de Atenção Integral às Famílias.
- Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.
- Centros de Convivência para Idosos.
- Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças.
- Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.
- Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (PNAS, 2004, p. 36).

Portanto, “a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004, p. 33).

No que se refere à proteção social especial, a PNAS (2004) destina esta ação às crianças e adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua, que tiveram seus direitos violados e/ou ameaçados, cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e ao seu desenvolvimento.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS, 2004, p. 37).

Os serviços de proteção social especial devem manter estreito vínculo com o sistema de garantia de direito: Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. Um dos programas desenvolvidos pela proteção social especial é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que conforme previsto no § 1<sup>a</sup>, Art. 24-C da PNAS (2004, p. 42) “objetiva contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 anos (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)”.

Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (PNAS, 2004, p. 42).

Ressalta-se que o PETI tem abrangência nacional e é desenvolvido pelos três entes federados, bem como com a participação da sociedade civil.

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada e/ou de acompanhamento sistemático e monitorado, tais como:

1. Serviço de orientação e apoio sociofamiliar.
2. Plantão Social.
3. Abordagem de Rua.
4. Cuidado no Domicílio.
5. Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência.
6. Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA).

A proteção especial de média complexidade envolve também o CREAS, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Essa ação se desenvolve por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) previsto na LOAS (1993, p. 41):

Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

Segundo a PNAS (2004), os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido - para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Tais como:

- Atendimento Integral Institucional.
- Casa Lar.
- República.
- Casa de Passagem.
- Albergue.
- Família Substituta.
- Família Acolhedora.
- Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada).
- Trabalho protegido (PNAS, 2004, p. 38).

Vale salientar que a proteção social especial difere da proteção social básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

A última forma de organização das ações socioassistenciais no âmbito do SUAS é a defesa social e institucional, que designa a proteção social básica e especial no sentido de garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento e defesa dos direitos socioassistenciais, tais como:

**1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos:** Direito, de todos e todas, de usufruírem dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito (CNAS, 2005).

Esse primeiro direito basicamente garante a universalidade de acesso aos serviços da rede socioassistencial governamental e não governamental, conforme estabelece o ordenamento jurídico.

**2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva:** Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbano (CNAS, 2005).

Os serviços de proteção social básica e especial devem ser estruturados para atender igualmente a população da zona rural e urbana, considerando a demanda específica apresentada.

**3. Direito de equidade social e de manifestação pública:** Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais (CNAS, 2005).

É direito do usuário ao protagonismo e manifestações de seus interesses, sem discriminar ou ser discriminado, visando a autonomia, pleno desenvolvimento do indivíduo a patamares mais elevados de cidadania. Além disso, o usuário precisa receber atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos.

**4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial:** Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um (CNAS, 2005).

Nesta perspectiva, destacamos o direito ao tempo que o usuário da Política de Assistência Social tem, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade apresentada.

**5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade:** Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infra-estrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos (CNAS, 2005).

Promover o acesso dos cidadãos à rede socioassistencial de qualidade e continuada, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas.

**6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social:** Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas (CNAS, 2005).

Este direito socioassistencial aplica-se ao direito de convivência familiar e comunitária priorizado pelo SUAS.

**7. Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas:** Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação, intersectorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável (CNAS, 2005).

Direito do usuário a oferta qualificada de serviço articulado com as demais políticas sociais, de caráter público, respeitando o princípio da intersetorialidade a fim de atender o cidadão em sua plenitude.

**8. Direito à renda:** Direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersetoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, nos meios urbano e rural (CNAS, 2005).

Proporcionar ao usuário da Política de Assistência Social serviços de geração de renda e trabalho, promovendo a inclusão produtiva do cidadão.

**9. Direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva:** Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial a ter garantido o cofinanciamento estatal – federal, estadual, municipal e Distrito Federal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial nos meios urbano e rural (CNAS, 2005).

O processo de descentralização das ações entre as três esferas de governo também implica no cofinanciamento para garantir a manutenção dos serviços, programas e projetos ofertados.

**10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais:** Direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade (CNAS, 2005).

Destaca-se o direito à informação, enquanto direito primário do cidadão. Dar voz e vez ao usuário, promovendo a participação popular no processo decisório e acompanhamento da operacionalização desta política social.

Esses direitos são decorrentes das deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília/DF, de 05 a 08 de dezembro de 2005 pelo CNAS que foram apontados como estratégias e metas para implementação da PNAS no âmbito do SUAS.

Os dez direitos socioassistenciais foram elencados para orientar a Política de Assistência Social e se traduzem como direitos dos cidadãos na perspectiva do SUAS, portanto a materialização desses direitos socioassistenciais devem ocorrer nos espaços públicos, como o CRAS e o CREAS. Todavia sua concretização é um desafio diante dos entraves estruturais e da precarização de recursos humanos, materiais e financeiros na política.

### 1.5 O COFINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

O Cofinanciamento da Política de Assistência Social entre os três entes federados se estruturam a partir do sistema de proteção social. Segundo o Art. 61 da NOB/SUAS (2012), “o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais se dará por meio do Bloco de Financiamento da Proteção Social Básica e do Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial”.

Os critérios de partilha para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais na proteção social básica são regulamentados pela NOB/SUAS (2012) da seguinte forma:

Art. 79. Na Proteção Social Básica, os critérios de partilha de cofinanciamento de serviços socioassistenciais basear-se-ão:  
I - no número de famílias existentes no Município ou Distrito Federal, de acordo com os dados de população levantados pelo IBGE;  
II - no número de famílias constantes do Cadastro Único, tomando como referência os cadastros válidos de cada Município e do Distrito Federal;  
III - na extensão territorial;  
IV - nas especificidades locais ou regionais;  
V - na cobertura de vulnerabilidades por ciclo de vida; e  
VI - em outros indicadores que vierem a ser pactuados na CIT.

Ainda no que se refere ao financiamento da proteção social básica, o Art. 63 da NOB/SUAS (2012) define “o cofinanciamento da Proteção Social Básica tem por componentes o Piso Básico Fixo e o Piso Básico Variável.”

O Piso Básico Fixo é regulamentado pelo Art. 64 da NOB/SUAS (2012):

Art. 64. O Piso Básico Fixo destina-se ao acompanhamento e atendimento à família e seus membros, no desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, necessariamente ofertado pelo Centro de Referência da Assistência Social – CRAS.

§1º O repasse do Piso de que trata o caput deve se basear no número de famílias referenciadas ao CRAS.

§2º A capacidade de referenciamento de um CRAS está relacionada:

I - ao número de famílias do território;

II - à estrutura física da unidade; e

III - à quantidade de profissionais que atuam na unidade, conforme referência da NOB RH.

O Piso Básico Variável é regulamentado pelo Art. 65 da NOB/SUAS

(2012):

Art. 65. O Piso Básico Variável destina-se:

I - ao cofinanciamento dos serviços complementares e inerentes ao PAIF;

II - ao atendimento de demandas específicas do território;

III - ao cofinanciamento de outros serviços complementares que se tornem mais onerosos em razão da extensão territorial e das condições de acesso da população;

IV - ao cofinanciamento de serviços executados por equipes volantes, vinculadas ao CRAS;

V - a outras prioridades ou metas pactuadas nacionalmente.

§1º O Piso Básico Variável poderá ser desdobrado para permitir o atendimento de situações ou particularidades, a partir da análise de necessidade, prioridade ou ainda em razão de dispositivos legais específicos.

No que se refere à partilha para o financiamento da proteção social especial, este é estipulado pela NOB/SUAS (2012) da seguinte forma:

Art. 80. Na proteção social especial, os critérios de partilha para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais terão como base as situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, que subsidiam a elaboração de parâmetros e o estabelecimento de teto para o repasse de recursos do cofinanciamento federal, considerando a estruturação de unidades ou equipes de referência para operacionalizar os serviços necessários em determinada realidade e território.

O financiamento da Proteção Social Especial é regulamentado pelos Arts. 66 a 71 da NOB/SUAS (2012), considerando os serviços de média e alta complexidade.

Art. 66. O cofinanciamento da Proteção Social Especial tem por componentes:

I - Média Complexidade:

- a) o Piso Fixo de Média Complexidade;
- b) o Piso Variável de Média Complexidade; e
- c) o Piso de Transição de Média Complexidade;

II - Alta Complexidade:

- a) o Piso Fixo de Alta Complexidade; e
- b) o Piso Variável de Alta Complexidade.

A NOB/SUAS (2012) regulamenta o Piso Fixo de Média Complexidade da seguinte forma:

Art. 67. O Piso Fixo de Média Complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente que são prestados exclusivamente no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - CENTRO POP e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, como o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI.

A NOB/SUAS (2012) também regulamenta o Piso Variável de Média Complexidade:

Art. 68. O Piso Variável de Média Complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente, tais como:

I - Serviço Especializado em Abordagem Social;

II - Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;

III - Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; e

IV - outros que venham a ser instituídos, conforme as prioridades ou metas pactuadas nacionalmente e deliberadas pelo CNAS.

Portanto, para ser contemplado por este repasse de recurso federal, o município tem que desenvolver serviços de proteção social especial de média complexidade.

Para os municípios que desenvolvem serviços de proteção social especial de alta complexidade, a NOB/SUAS (2012) designa, primeiramente, o Piso Fixo de Alta Complexidade:

Art. 70. O Piso Fixo de Alta Complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente, voltados ao atendimento especializado a indivíduos e famílias que, por diversas situações, necessitem de acolhimento fora de seu núcleo familiar ou comunitário de origem.

Posteriormente, regulamenta o Piso Variável de Alta Complexidade da seguinte forma:

Art. 71. O Piso Variável de Alta Complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente a usuários que, devido ao nível de agravamento ou complexidade das situações vivenciadas, necessitem de atenção diferenciada e atendimentos complementares.

Parágrafo único. O Piso de trata o caput poderá ser utilizado para o:

I - atendimento a especificidades regionais, prioridades nacionais, incentivos à implementação de novas modalidades de serviços de acolhimento e equipes responsáveis pelo acompanhamento dos serviços de acolhimento e de gestão de vagas, de acordo com critérios nacionalmente definidos, com base em legislação própria ou em necessidades peculiares.

II - cofinanciamento de serviços de atendimento a situações emergenciais, desastres ou calamidades, observadas as provisões e os objetivos nacionalmente tipificados, podendo ser especificadas as condições de repasse, dos valores e do período de vigência em instrumento legal próprio.

Ressalta-se que a NOB/SUAS (2012) também estipula incentivos financeiros de nível federal para gestão estadual e municipal a serem utilizados na implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, conforme dispõe o Art. 72: “o apoio à gestão descentralizada do SUAS e do Programa Bolsa Família se dará por meio do Bloco de Financiamento da Gestão do SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único”.

Art. 73. O incentivo à gestão do SUAS tem como componentes o Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS-E e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS-M;

Art. 74. O incentivo à gestão do Programa Bolsa Família tem como componente o Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família – IGD PBF-E e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família – IGD PBF-M, instituído pelo art. 8º da Lei nº 10.836 de 2004.

No âmbito do SUAS este repasse de recurso financeiro denomina-se incentivo a gestão descentralizada.

Art. 75. Os incentivos à gestão descentralizada visam oferecer o aporte financeiro necessário ao incremento dos processos de:

I - gestão e prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em âmbito local e regional, tendo por fundamento os resultados alcançados e os investimentos realizados pelos entes federativos, no caso do IGDSUAS; e

II - gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, em âmbito municipal, estadual e distrital, tendo por fundamento os resultados alcançados pelos respectivos entes federativos no caso do IGD PBF, conforme previsto na Lei nº 10.836 de 2004, e sua regulamentação.

Art. 76. Os incentivos financeiros com base nos resultados serão calculados por meio dos Índices de Gestão Descentralizada do SUAS – IGDSUAS e do Programa Bolsa Família - IGDPBF instituídos, respectivamente, na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Os recursos do IGD devem aplicados nas seguintes atividades, conforme disposto no art. 2º da Portaria nº 148/2006 (alterada pela Portaria MDS nº 40, de 25/01/2007):

- gestão de condicionalidades;
- gestão de benefícios;
- acompanhamento das famílias beneficiárias;
- cadastramento de novas famílias;
- atualização e revisão das informações contidas na base de dados do CadÚnico.

A implementação de programas complementares ao PBF nas áreas de:

- alfabetização e educação de jovens e adultos;
- capacitação profissional;
- geração de trabalho e renda;
- acesso ao microcrédito produtivo orientado; e
- desenvolvimento comunitário e territorial, entre outras.

Segundo o MDS (2013), o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), regulamentado pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, é um número indicador que varia de 0 a 1 e mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) no âmbito municipal, além de refletir os compromissos assumidos pelos municípios no Termo de Adesão ao Bolsa Família (Portaria GM/MDS nº 246/05). Com base nesse indicador, o MDS repassa recursos aos municípios para que façam a gestão do Programa, este recurso é repassado de fundo a fundo. É importante observar que quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido ao município. Por meio da construção do IGD, o MDS espera incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em âmbito local, e contribuir para que os municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade.

Apesar do processo de descentralização da gestão pública, sabemos que a responsabilidade recai em grande parte sobre os municípios, pois estes necessitam apresentar capacidade gerencial, financeira e humana compatíveis com os requisitos básicos exigidos legalmente para implantação e implementação das políticas sociais, inclusive da Política de Assistência Social.

No âmbito do SUAS, os municípios precisam administrar, concomitantemente, às demandas dos usuários na perspectiva do direito, manter a qualidade dos serviços prestados e promover as necessárias condições laborais dos trabalhadores do SUAS. Referimo-nos, então, a gestão do trabalho.

## 2 NOB-RH/SUAS: AVANÇOS, ENTRAVES E DESAFIOS

A NOB-RH/SUAS foi aprovada pelo CNAS por meio da Resolução nº 269 de 13 de dezembro de 2006 e, posteriormente, publicada pela Resolução nº 01 de 25 de janeiro de 2007. Preliminarmente elaborada pela MDS e SNAS, a NOB-RH/SUAS, segundo Albuquerque e Crus (2007), foi amplamente discutida no Grupo de Trabalho instituído na Comissão Intergestora Tripartite (CIT) para esse propósito, com representantes do Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), do Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS)<sup>13</sup> e em Grupo de Trabalho instituído também pelo CNAS até, finalmente, ser aprovada pelo respectivo Conselho Nacional.

Esta normativa é fruto do processo que se iniciou em 2004 na V Conferência Nacional de Assistência Social. É uma reivindicação de todos os sujeitos sociais historicamente envolvidos na construção da Política Pública de Assistência Social - gestores, servidores públicos, trabalhadores de organizações

---

<sup>13</sup> O FONSEAS e o CONGEMAS são regulamentados pela NOB/SUAS (2012) no Art. 131: “O FONSEAS e o CONGEMAS são reconhecidos como entidades sem fins lucrativos que representam, respectivamente, os secretários estaduais e do Distrito Federal, e os secretários municipais de assistência social, responsáveis pela indicação dos seus representantes na CIT”. Além desses, também temos o COEGEMAS regulamentado pelo Art. 132 da NOB/SUAS (2012): “Os COEGEMAS são reconhecidos como as entidades sem fins lucrativos que representam os secretários municipais de assistência social no âmbito do Estado, responsáveis pela indicação das suas representações nas CIBs. Parágrafo único. Os COEGEMAS devem estar vinculados institucionalmente ao CONGEMAS, na forma que dispuser seus estatutos”.

Vejam os objetivos e finalidades de cada órgão:

- O Fórum Nacional de Secretárias(os) de Estados da Assistência Social - FONSEAS - “tem como objetivos discutir, negociar e pactuar sobre as ações da assistência social; avançar e acelerar o processo descentralizado e participativo da assistência social; e consolidar a articulação entre as Secretarias Municipais para melhorar a cobertura e a eficiência das ações, evitando a fragmentação e a dispersão de recursos” (FONSEAS, 2013).

- “O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) é uma Associação Civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de duração indeterminada, com sede e foro em Brasília - DF desde abril de 2001, regendo-se por estatuto e normas próprias, representando os municípios brasileiros junto ao Governo Federal, especialmente junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e aos governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional” (CONGEMAS, 2013).

- O Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social - COEGEMAS - é uma entidade civil, de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de duração indeterminada, regendo-se pelo presente Estatuto e normas complementares. O COEGEMAS tem por finalidades: lutar pela autonomia dos municípios; congrega os gestores municipais de assistência social, funcionando como órgão permanente de intercâmbio de experiência social a nível estadual; atuar de todas as formas para garantir o cumprimento da LOAS; o direito da população às ações e serviços de assistência social (COEGEMAS, 2013).

sem fins lucrativos, conselheiros, usuários, dentre outros - o que culminou na implantação e implementação da atual PNAS e da estruturação do SUAS.

Couto, Yazbek e Raichelis (2012) ressaltam que o SUAS, enquanto marco regulatório da assistência social, introduz significativas inflexões neste campo, entre elas a gestão do trabalho proposta pela NOB-RH/SUAS.

É recente o debate e a produção de normativas sobre gestão do trabalho no âmbito social. Isto se deve ao fato da própria Assistência Social ser tratada como política pública recentemente, assumindo o *status* de direito do cidadão e dever do Estado.

Yazbek (2003) analisa estas implicações na gestão social e questiona a tradição tuteladora que historicamente configurou as ações nesta área, um padrão de gestão conservadora marcado pela ausência de parâmetros públicos no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação, permanecendo enraizados na Assistência Social brasileira concepções e práticas conservadoras.

Em síntese, mesmo diante de um contexto totalmente adverso, a gestão do trabalho no âmbito do SUAS propõe:

- Garantir a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização;
- Garantir a educação permanente dos trabalhadores;
- Realizar planejamento estratégico;
- Garantir a gestão participativa com controle social;
- Integrar e alimentar o sistema de informação (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 16)

A lógica do SUAS visa romper com estes paradigmas que, segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2001, p. 79, 80), são “sustentados por estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações nesta área”.

Tal característica reflete diretamente nas condições de trabalho dos trabalhadores dessa área, assim como na própria população usuária e na efetivação dos serviços oferecidos que são marcadas pela “não profissionalização”.

Todavia, não podemos negar que a NOB-RH/SUAS se constitui um marco político e institucional na gestão do trabalho. SILVEIRA (2007, p. 102) aponta alguns avanços nesse sentido:

Embora muitos desafios sejam identificados para a consolidação do SUAS no Brasil, já comemoramos avanços significativos que permitem, apesar das adversidades, a composição de quadros próprios por concurso público, a implantação das mesas de negociação, a criação ou adequação de um Plano de Cargos, Carreira e Salários – PCCS, e a regulamentação pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS de pisos por padrão de qualidade, tendo a equipe de referência como indicador de reordenamento dos serviços prestados na rede socioassistencial.

Os avanços apontados pela autora são a recomposição do Estado, com a realização de concursos públicos em várias áreas e instituições. que estavam praticamente desprofissionalizadas e sem quadro próprio, especialmente na Assistência Social, mas os desafios a enfrentar são muito maiores, pois aumenta-se em quantidade, mas em contrapartida, precariza-se em qualidade. Em outras palavras, é visível o aumento exponencial de contratação de profissionais na área desde a implantação do SUAS, mas as condições de trabalho permanecem precarizadas.

Também os dados apontados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais-Munic (2009) apud CFESS/CRESS (2011) - revelam a inegável expansão do quadro de trabalhadores no SUAS, com acréscimo de 30,7% entre 2005 a 2009, pois o número saltou de 139.549 trabalhadores em 2005 para 182.436 em 2009. Todavia o aumento verificado foi acompanhado pelo aumento da precarização nas relações de trabalho: os trabalhadores sem vínculo permanente cresceram 73,1%. Ou seja, muitos dos novos empregos caracterizaram-se por trabalhos precários: os trabalhadores estatutários correspondem a apenas 38,34%; enquanto 25,04% não têm vínculo permanente, 19,56% possuem apenas cargos comissionados e 12,84% são regidos pela CLT. Isso significa que aproximadamente metade dos trabalhadores (44,6%) do SUAS não possuem vínculo permanente com a Política de Assistência Social, o que possibilita a alta rotatividade e descontinuidade dos serviços.

É fato que a consolidação da NOB-RH/SUAS enfrenta inúmeros desafios em uma realidade completamente adversa, como: a desprecarização das relações de trabalho, o cofinanciamento no pagamento de pessoal, o investimento em educação permanente, o planejamento estratégico e a integração ao sistema de informação e a gestão participativa com controle social.

Além disso, outro problema desta normativa centraliza-se no fato da mesma apontar mais diretrizes do que estipular obrigações aos entes federados.

Tais diretrizes se deparam com entraves estruturais que merecem ser analisados, tais como: a minimização do Estado provocada pela onda neoliberal das últimas décadas e do aprofundamento do processo de informalização, flexibilidade e precarização das condições e relações de trabalho capitalistas.

A reforma neoliberal do Estado e da sua administração exige, dentre outros aspectos, que seja examinado, inclusive, a questão dos recursos humanos. A implantação do NOB-RH/SUAS é mais complexa do que parece, envolve não apenas a questão do financiamento, por exemplo, mas segundo Silveira (2007, p. 104), “exige também aprofundar o conceito de condições éticas, técnicas e de relações de trabalho. Mais do que gestão de pessoal, amplia-se a concepção de trabalho e do próprio Estado na sua função precípua”.

Portanto, é importante lembrar que a NOB-RH/SUAS surge a partir deste contexto de reestruturação do Estado brasileiro, como aponta BEHRING e BOSCHETTI (2011):

[...] as medidas de encolhimento do Estado impactaram fortemente as políticas sociais ao ignorar o conceito constitucional de seguridade social, prejudicando a universalização da proteção social e estimulando a desprofissionalização nessa área.

Para ilustrar o contexto supracitado, apresentaremos algumas pesquisas na área: o estudo realizado pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2009 (Munic) aponta que os profissionais de nível superior correspondem a apenas 28,4% do total dos trabalhadores do SUAS, enquanto os trabalhadores com ensino médio completo correspondem a 48,7%, os de ensino fundamental a 18,7% e aqueles sem instrução ainda são 1,7% do total.

A distância entre a realidade e a normativa também pode ser aferida a partir dos dados nacionais levantados através do Censo SUAS 2010, que apontam, por exemplo, que apenas 31% dos trabalhadores do SUAS tem Ensino Superior e 39% são servidores públicos efetivos, demonstrando que ainda é longo o caminho a ser trilhado na consolidação da NOB-RH/SUAS.

Portanto, esta normativa apresenta um caráter contraditório, pois estabelece “diretrizes e condições para profissionalizar a Política de Assistência Social num contexto adverso pelo aprofundamento das condições de trabalho e de desregulamentação das profissões” (SILVEIRA, 2007, p. 104).

Raichelis (2011, p. 49) também apresenta alguns dados que caracterizam tal realidade:

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

Para entendermos essa realidade partimos das implicações inerentes ao mercado de trabalho capitalista e que se intensificaram com a reforma neoliberal do Estado, como: o desemprego, o subemprego, a informalidade e a desproteção trabalhista, a desestruturação dos sindicatos e demais movimentos sociais, a cooptação da classe trabalhadora e a anulação de seu potencial revolucionário. Tais implicações tiveram reflexos profundos nas relações de trabalho e na gestão das políticas sociais, inclusive da Assistência Social, Previdência Social e outras.

A valorização dos recursos humanos na área da Assistência Social constitui-se um dos eixos estruturantes da consolidação do SUAS, porém a realidade dos municípios, sobretudo de pequeno porte, no que se refere ao financiamento das ações e para a contratação e remuneração de pessoal, não condiz com a proposta da NOB-RH/SUAS, especialmente se considerarmos a baixa capacidade de gestão destes municípios e, conseqüentemente, as más condições de trabalho e do baixo piso salarial dos profissionais envolvidos na condução desta política.

Couto, Yazbek e Raichelis (2012, p. 80) analisam municípios deste porte: “acresce-se a isso a realidade da maioria dos municípios brasileiros que, sendo de pequeno porte, contam com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados”.

Isto é perceptível, por exemplo, nos indicadores sociais levantados nos municípios por órgãos oficiais do governo; nos Planos Municipais de Assistência

Social, nos Relatórios de Gestão e demais documentações que representam o processo de monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social, como aponta outra pesquisa levantada por Behring (2010, p. 167):

[...] o quadro de pessoal da assistência social na administração municipal, em 2005, fosse de aproximadamente 140.000 pessoas, o que representava 2,9% do total de pessoal ocupado na administração municipal brasileira, com predominância dos regimes de trabalho flexíveis. A média de pessoal ocupado na assistência social era de 25 funcionários por município, com maior quadro nos municípios mais populosos. Em torno de 46,7% possuíam apenas o ensino médio – MUNIC/IBGE/2005 (apud LOPES, 2007).

A estruturação institucional da Política de Assistência Social é uma realidade e o SUAS contribui para isso. Mas a própria pesquisa da Munic (2009) apud CFESS/CRESS (2011) revelou que as condições de trabalho ainda estão muito distantes do razoável e isso é consequência da infraestrutura (in)existente nos municípios, dados estes reveladores do imenso desafio a enfrentar: apenas 40,3% dos municípios, o órgão gestor da Política da Assistência Social funciona em prédio de uso exclusivo; diz ainda que piorou a infraestrutura de comunicação, com decréscimo de linhas telefônicas entre 2005 e 2009 e que são poucos os computadores com *internet*, tendo havido decréscimo em municípios de pequeno porte.

O ordenamento da Política de Assistência Social no âmbito do SUAS depende da qualidade da força de trabalho e de condições de trabalho adequadas, pois, afetam a gestão do trabalho e a qualidade dos serviços socioassistenciais.

## 2.1 GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS

A NOB-RH/SUAS, sob o paradigma da constituição do direito socioassistencial, incide em questões substanciais para a área de gestão do trabalho. De início e para delimitar o objeto desta discussão observemos a definição da gestão do trabalho proposta por esta normativa:

Para efeitos desta NOB, considera-se gestão de trabalho no SUAS a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, entre outros aspectos. (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 64)

Segundo a normativa federal (2006, p. 9), “trata-se de um primeiro esforço nessa área objetivando delinear os principais mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais”.

Para tanto, propõe-se “novos desenhos organizacionais”, que, na realidade, são velhas categorias da administração de recursos humanos, da área empresarial capitalista adaptadas ao setor público. Trata-se de uma tendência na gestão estatal, podendo ser considerada uma pseudopreocupação com a histórica precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público que sabidamente fragilizou a Política de Assistência Social no Brasil.

Silveira (2011, p. 20) rebate essa mera perspectiva gerencial e define gestão do trabalho da seguinte maneira:

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

No entanto, Muniz (2011, p. 88) alerta que “a Assistência Social carrega nas suas veias um caldo de cultura autoritária, conservadora, avessa muitas vezes ao trabalho coletivo e partilhado que marca a própria cultura burocrática brasileira”. Puccini e Cecílio (2004) apud Muniz (2011, p 89, 90) corroboram com esta discussão, pois consideram:

[...] que o expressivo movimento de “Gestão pela Qualidade Total”, muito presente na área das políticas públicas com o advento da ideologia neoliberal, tem convivido, por vezes de forma complementar e em outras em disputa, com uma busca pela qualificação da produção ou prestação de serviços numa perspectiva crítica, a qual delinea uma força e um potencial de ruptura com um compromisso mercadológico obrigatório ou, ainda, com uma normalização institucional que diz respeito, apenas, à lógica técnico-burocrática e à busca obtusa pelo desempenho produtivo.

“É sabido que a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionados com as formas e as condições como são tratados os recursos humanos” (PNAS, 2004, p. 79). Daí a importância da gestão do trabalho, que adquire uma *nuance* especial, pois implica diretamente na qualidade dos serviços socioassistenciais.

A gestão do trabalho não tem sido matéria prioritária de debate e formulações, a despeito das transformações ocorridas no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, implicando precarização das condições de trabalho e do atendimento a população.

Trata-se de um debate complexo, porém fundamental dada à natureza do trabalho na esfera pública e sua relação com os processos de reprodução social, num contexto de reestruturação produtiva, alerta Silveira (2011). Segundo a autora, o debate sobre os caminhos que a gestão do trabalho tomará na Assistência Social requer a participação efetiva dos trabalhadores e demais sujeitos políticos inscritos nas instâncias e rede de serviços socioassistencial, considerando as diretrizes teóricas e políticas construídas no âmbito desta política.

Para tanto, primeiramente, é preciso definir este universo de trabalhadores do SUAS. Couto, Yazbek E Raichelis (2012, p. 80) aponta que há:

[...] um universo heterogêneo de trabalhadores do SUAS, compostos por profissionais da rede estatal, em suas três esferas, e da extensa rede privada de entidades de assistência social, com uma diversidade de áreas de formação e de vínculos de trabalho.

Para PNAS (2004), nesse sentido várias funções/ocupações vão se constituindo: monitores e/ou educadores de crianças e adolescentes em atividades ou medidas socioeducativas, para abordagem de rua, cuidadores idosos, auxiliares, agentes, dentre outros. “Tais funções ou ocupações necessitam ser definidas e estruturadas na perspectiva de qualificar a intervenção social dos trabalhadores”. O

surgimento permanente de novas ocupações ou funções na área considera o dinamismo, a diversidade e a complexidade sob as formas diversas de demandas apresentadas à Política de Assistência Social, e que exigem a criação de uma gama diversificada de serviços que atendam tais especificidades.

A Resolução nº 17 do CNAS, por exemplo, reconhece as categorias de nível superior para o SUAS. É também uma referência na estruturação das equipes. No entanto, Silveira (2011) aponta a necessidade de outras regulações de gestão que favorecem a especificação de requisições, funções e perfis das categorias no SUAS, considerando competências e atribuições regulamentadas, além da reconfiguração do trabalho das profissões de nível médio, para a qualificação das funções de gestão e da oferta dos serviços socioassistenciais.

Segundo o material intitulado *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS*, produzido pelo CNAS e apresentado na V Conferência Nacional de Assistência Social em 2004 já havia cerca de 10.000 profissionais envolvidos com a operação da Política de Assistência Social, no âmbito estadual, em todo o país. Porém esse universo não é uniforme e apresenta grandes discrepâncias:

Tais quadros se disseminam com grande discrepância pela realidade heterogênea de estados e municípios, em geral com grandes defasagens técnicas, atendendo simultaneamente a diferentes políticas e programas, e até mesmo vários municípios (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 80).

Diante do exposto, constatamos a escassez de recursos humanos na Assistência Social, principalmente em municípios de pequeno porte, onde o profissional tem que assumir múltiplas funções, assim como a precarização das condições e relações de trabalho, provocando um ambiente de instabilidade associada à baixa remuneração, a desmotivação e desqualificação apresentada pelos trabalhadores da área; ausência de capacitação/formação continuada, dentre outros aspectos que prejudicam o trabalho e que, principalmente, com a aprovação da NOB-RH/SUAS requer uma atenção especial.

Couto, Yazbek e Raichelis (2012, p. 81) ressaltam, portanto, “que não se trata apenas de questões relacionada a *gestão do trabalho*, mas também e

fundamentalmente das *formas e modos de organização e das condições em que este trabalho se realiza*".

Vejamos as formas e modos de organização e das condições em que se deve realizar o trabalho na Política de Assistência Social, conforme estipula a NOB-RH/SUAS (2006):

- Instituição de quadros de trabalhadores especializados nas três esferas do governo;
- Estabelecimento de equipes de trabalhadores condizentes com a complexidade das demandas e exigências éticas e técnicas;
- Política de educação e capacitação permanente, continuada, sistemática, que contemple formação ética, política e profissional, na perspectiva de fortalecer a Assistência Social como sistema de prestação de bens e serviços, mas também como espaço de disputa, organização popular e fortalecimento das lutas sociais;
- Relações de trabalho estáveis asseguradas por concurso público e contrato de trabalho que garanta direitos trabalhistas;
- Salários condizentes com a função e jornada de trabalho;
- Jornada de trabalho adequada à função e que respeite as legislações específicas, a exemplo de jornada semanal de 30 horas para Assistentes Sociais e Psicólogos, conforme normativa federal;
- Organização do trabalho que elimine a alta rotatividade, de modo a evitar a descontinuidade dos serviços;
- Recursos institucionais financeiros e materiais que possibilitem o atendimento às demandas dos usuários;
- Implantação de política de reconhecimento e valorização do trabalhador e a concretização da NOB-RH/SUAS, com implementação do Plano de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS).

Segundo a normativa, a qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS e que prestam serviços de caráter público e continuado. Em síntese propõe para isto: a efetivação de concursos públicos com planos de carreiras, cargos e salários; condições condignas de trabalho; e capacitação baseada nos princípios da educação permanente e interdisciplinaridade.

Diante disso, a questão dos recursos humanos é um dos desafios para a administração pública na medida em que na Assistência Social a principal mediação é o próprio profissional. Sendo assim, “o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção”, como aponta Couto, Yazbek E Raichelis (2012, p. 80).

Segundo a NOB-RH/SUAS (2011), os trabalhadores do SUAS são designados a partir dos outros recursos necessários para o desenvolvimento da ação, tais como os recursos físicos, materiais, financeiros, dentre outros.

Nesse sentido, a intervenção nesta área deve ser pautada em condições adequadas de trabalho; garantia de condições técnicas e éticas e, por fim, garantia das competências e atribuições profissionais nas três esferas de governo.

Para que seja efetivamente implementada a normativa federal é preciso a aprovação de legislações municipais e estaduais próprias na criação de cargos e planos de carreira, autorização de concursos públicos e investimento em capacitações e educação permanente, como determina a NOB-RH/SUAS (2006).

Segundo Silveira (2007, p. 102), compete a cada esfera de governo manter quadro qualificado de profissões regulamentadas por lei por meio de concurso público e em proporção necessária à execução da gestão dos serviços, considerando necessidades da população e condições de gestão, indicativos anteriormente mencionados na Constituição Federal de 1988.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei. Já os artigos 203 e 204 instituem a assistência social como política pública, incluindo-a no âmbito da seguridade social (STUCHI, 2007, p. 91).

A NOB-RH/SUAS (2006) vem regulamentar um processo iniciado naquela época. No entanto, alguns autores afirmam, que no Brasil nunca houve efetivamente uma política de recursos humanos. Um desses é Nogueira (1998, p. 184) que complementa a ideia afirmando que, o debate tem recaído “sobre a inexistência, no Estado brasileiro, de uma efetiva política de recursos humanos, capaz de repor a identidade profissional do servidor, motivá-lo e melhorar sua performance nos vários órgãos e setores da administração pública”.

A inexistência de debate sobre os recursos humanos tem dificultado também a compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política. (PNAS, 2004, p. 79).

A política administrativa do SUAS na perspectiva descentralizada e participativa implica novas atribuições dos gestores, conselheiros e trabalhadores nas três esferas de governo, exigindo-lhe um arcabouço teórico-técnico-operativo com o propósito de fortalecer práticas e espaços de planejamento, negociação e fiscalização.

No texto a seguir, trataremos das equipes de referência no SUAS, no âmbito da gestão do trabalho. Segundo Muniz (2011), considera-se a valorização da equipe uma das mais significativas mudanças nessa área em oposição à predominância do trabalho individual que marcou as Teorias da Administração da primeira metade do século passado.

### 2.1.1 Equipe de Referência

Para abordar a equipe de referência, torna-se necessário primeiro definir o conceito de equipe:

Um conjunto de pessoas com habilidades complementares (acrescentaríamos ainda conhecimentos), comprometidas umas com as outras pela missão em comum, objetivos comuns – obtidos pela negociação entre os atores sociais envolvidos – e um plano de trabalho bem definido (PIANCASTELLI, FARIA; SILVEIRA, 2009, apud MUNIZ, 2011, p. 91).

Neste conceito, os autores consideram “equipe” um agrupamento de pessoas que compartilham do mesmo propósito, valendo-se de seus conhecimentos e habilidades para alcançá-lo.

Já o conceito de equipe de referência aparece predominantemente na área de saúde e normalmente são organizadas a partir de uma distribuição territorial, conforme proposto por Campos (2007 apud Muniz, 2011, p. 93):

[...] cada unidade de saúde se organiza por meio da composição de equipes, denominadas “equipes de referência”, formadas segundo características e objetivos da própria unidade e de acordo com a realidade local e disponibilidade de recursos. Essas equipes obedecem a uma composição multiprofissional, variando conforme a finalidade do serviço/unidade [...]

Partindo desse pressuposto, as equipes de referência são formadas por profissionais de diferentes áreas, porém com objetivos comuns, suas habilidades e conhecimentos se completam e partilham de responsabilidades na oferta dos serviços a determinado número de usuários.

Segundo a NOB-RH/SUAS (2006), equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

Para Muniz (2011), evidencia-se, a partir deste conceito da normativa, que as equipes de referência devem ser compostas por servidores efetivos, portanto contratados mediante concurso público. Estes servidores efetivos reúnem profissionais de diversas áreas, que compartilham uma gama de conhecimentos e habilidades para desenvolver ações de proteção compatível ao número de famílias ou indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social.

Na NOB-RH/SUAS (2011), a ideia de referência também nos leva a considerar outra dimensão: a direção para onde ela sinaliza. Quando usamos a ideia de referência como um “norte”, como um “rumo”, estamos de certo modo nos referindo ao ponto onde estamos e onde queremos chegar. Por isso, a ideia de referência também diz respeito à indicação de um ponto de chegada, à satisfação de uma expectativa. Podemos nos apropriar desses elementos transportando para a ideia de referência um sentido que nos permite aproximar ou até mesmo satisfazer

necessidades sociais. Por outro lado, a crítica pertinente quando se fala em equipe de referência é que estamos nos remetendo à perspectiva minimalista disseminada pelo Estado neoliberal.

Todavia, (2011, p 97) ressalta que “equipes de referência” não são “equipes mínimas”:

Elas poderão ser integradas por outros profissionais além dos estabelecidos na NOB-RH/SUAS, conforme a citação Resolução do CNAS e poderão ser multiplicadas em outras equipes, na medida da necessidade dos serviços e do território, com explicitado. O destaque do conceito é para o termo “referência”.

Para ele, a equipe se torna referência para os usuários, o que permite estabelecer vínculos com os mesmos, promover a autonomia e o protagonismo dos sujeitos sociais, bem como aprimorar e qualificar os serviços socioassistenciais.

Convém lembrar que além dos profissionais definidos na NOB-RH/SUAS para compor as equipes de referência do CRAS (Assistente Social e Psicólogo), CREAS (Assistente Social, Psicólogo e Advogado), a Resolução n. 17, de 20 de junho de 2011, do CNAS, reconheceu outras categorias profissionais de nível superior que poderão integrar essas equipes para atender as especificidades da prestação dos serviços socioassistenciais: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional; e, Musicoterapeuta, ou que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social; Psicólogo; Advogado; Administrador; Antropólogo; Contador; Economista; Economista Doméstico; Pedagogo, Sociólogo e Terapeuta Ocupacional (MUNIZ, 2011, p. 96-97).

Contudo, não podemos negar que a maioria dos municípios não comporta uma equipe proporcional à demanda existente, ou seja, há escassez de trabalhadores perante a crescente população demandatária do SUAS.

Por isso, entendemos que a gestão do trabalho torna-se uma das questões estratégicas e necessárias para a concretização dos objetivos da PNAS/2004 (SILVEIRA, 2007). Entretanto devemos analisar cuidadosamente esta questão em sua totalidade, considerando o tripé: as demandas dos usuários na perspectiva do direito; a qualidade dos serviços prestados e as necessárias condições laborais dos trabalhadores do SUAS.

Para efeitos da NOB-RH/SUAS (2006), é preciso promover o “desenvolvimento do trabalhador para o SUAS” que se refere, segundo a legislação vigente, às atitudes, circunstâncias, ações e eventos que assegurem ao trabalhador o crescimento profissional e laboral que possibilite o pleno desenvolvimento humano, a sua satisfação com o trabalho, o reconhecimento, a responsabilização com compromisso pelos direitos de cidadania da população e a prestação de serviços com acolhimento e qualidade à população usuária do Sistema.

Em outras palavras, a atual legislação responsabiliza, quase que exclusivamente, o trabalhador pela qualidade dos serviços prestados, como se a única ferramenta do serviço socioassistencial fosse o trabalhador, como destaca Stuchi (2007, p. 98): “a principal tecnologia do serviço socioassistencial é o trabalhador, é o servidor público, constituindo-se no principal custo do serviço”.

Talvez o trabalhador seja o principal investimento desta política, mas não devemos assumir uma posição unilateral nesta análise. Esse tripé é indissociável, portanto se constitui uma unidade para efetivação do SUAS.

Assim, considera-se que a definição de trabalhadores da Assistência Social deve levar em consideração pelo menos três elementos centrais: 1) a concepção de assistência social que se deseja consolidar; 2) as competências e atribuições profissionais regulamentadas legalmente; 3) a equipe multiprofissional necessária para assegurar o monitoramento, o controle social, o planejamento e a gestão da assistência social. Este é, portanto, um momento histórico fundamental para avançarmos no debate sobre qual é o sentido que queremos atribuir à Política de Assistência Social, de modo a definir quem são seus trabalhadores em consonância com uma concepção mais ampla de assistência social (CFESS/CRESS, 2011).

Para manter a qualidade dos serviços, a normativa propõe equipes de referência compostas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

As equipes de referência para o CRAS e CREAS e para serviços socioassistenciais da alta complexidade foram constituídas pela NOB-RH/SUAS, em 2006, no bojo da Política Nacional de Assistência Social que apresenta a Gestão do Trabalho como uma das bases de organização do SUAS, e considera que essa política deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas também o conteúdo intersetorial e interdisciplinar de sua atuação. Nesse sentido, a composição das equipes de referência inclui diferentes formações profissionais (MUNIZ, 2011, p. 88)

Vejamos a seguir o que a NOB-RH/SUAS (2006) propõe para a composição da equipe de referência dos CRAS que presta serviços de proteção social básica nos municípios:

**Quadro 1 – Proteção Social Básica: CRAS**

<b>Pequeno Porte I</b>	<b>Pequeno Porte II</b>	<b>Médio, Grande e Metr�pole e DF</b>
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 de nível médio	4 técnicos de nível médio

**Fonte:** NOB-RH/SUAS (2006, p. 19)

Esta classifica o considera, sobretudo, o porte do município e o número de famílias referenciadas. A equipe de referência é composta minimamente por Assistente Social e Psicólogo.

Segundo a NOB-RH/SUAS (2006, p. 19), independente do porte do município e do número de famílias referenciadas, as equipes de referência para os CRAS devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo ter o seguinte perfil profissional: “ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão em programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais”. Portanto, o gestor público precisa ser técnico e político.

O gestor público de que se necessita hoje é um técnico altamente diferenciado, seja vis-à-vis os gestores do passado [...], seja vis-à-vis seus cong neres privados. [...] Precisa ser técnico e político, isto é, operar como um agente de atividades gerais que possui conhecimentos específicos, como um planejador que trabalha “fora” dos escritórios, com os olhos no processo societal abrangente, em seus nexos contraditórios e explosivos; como um profissional cujo êxito depende de uma dinâmica que não   friamente controlável, mas

é essencialmente política e, com tal, não se deixa isolar dos interesses e das paixões humanas. Seu raio de ação está colado aos problemas da democracia, da representação e da participação. Entre suas novas atribuições, aliás, encontra-se precisamente, em lugar de destaque, a de atuar como difusor de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil (NOGUEIRA, 1998, p. 189-190).

O mesmo autor alerta que o debate sobre o perfil do gestor é uma tendência, que faz parte da discussão sobre a questão dos recursos humanos no setor público, que tem frequentado de modo recorrente a agenda das discussões que se travam já alguns anos sobre os rumos do Estado e da administração pública no Brasil.

Para Nogueira (1998, p. 185) “o problema do Estado, de seus recursos humanos e de suas modalidades de gestão precisa ser examinado a partir do entendimento daquilo que poder ser chamado de ‘exigências da época’”.

O cenário de incertezas que se nos descortina, marcado pela mudança acelerada, ininterrupta, cumulativa, e no qual entrecruzam-se inovações tecnológicas e modificações socioculturais profundas, com impactos que repercutem em todos os setores, está impondo um outro padrão de trabalho, de trabalhador e, portanto, de recursos humanos (NOGUEIRA, 1998, p. 186).

Portanto, este cenário traz implicações inclusive para o setor público, como aponta Nogueira (1998, p. 189): “Os que nele atuam também são arrastados por um turbilhão de novas exigências e pelo desgaste (natural e induzido) dos contextos – culturais, trabalhistas, previdenciários, éticos, organizacionais – nos quais se trabalha”.

Vejamos, então, o que a NOB-RH/SUAS (2006) propõe para a composição da equipe de referência dos CREAS que prestam serviços de proteção social especial de média complexidade nos municípios:

**Quadro 2 – Proteção Social Especial de Média Complexidade: CREAS**

<b>Municípios em Gestão Inicial e Básica</b>	<b>Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais</b>
<b>Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos</b>	<b>Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos</b>
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:** NOB-RH/SUAS (2006, p. 20)

Como podemos observar a NOB-RH/SUAS (2006) propõe a composição da equipe de referência da proteção social especial de média complexidade coerente com a capacidade de atendimento determinada pelo porte do município e modalidade de gestão.

Destaca-se no quadro 2, o acréscimo do advogado e auxiliar administrativo na equipe de referência, considerando a especificidade e complexidade dos serviços da proteção social especial.

No que se refere à equipe de referência de proteção social especial de alta complexidade, esta é dividida por atendimento, sendo eles:

- Atendimento de pequenos grupos (abrigo institucional, casa-lar e casa de passagem);
- Família acolhedora;
- República;
- Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPI.

Vejamos cada um desses atendimentos e as respectivas equipes de referência nos quadros abaixo:

**Quadro 3** – Atendimento em pequenos grupos: abrigo institucional, casa-lar e casa de passagem: equipe de referência para atendimento direto:

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. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivos, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II e III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.
Auxiliar de cuidador	Nível fundamental e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivos, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II e III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 auxiliar de cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 auxiliar de cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.

Fonte: NOB-RH/SUAS (2006, p. 21,22)

Esta classificação é para realização de atendimento direto em abrigos institucionais, casas-lares e casas de passagem. Tal classificação considera número de usuários por profissional ou função, bem como as demandas específicas de cada serviço.

Os principais profissionais que compõem este tipo de serviço são:

Assistente Social e Psicólogo. O número de profissionais é compatível com o número de usuários acolhidos, como aponta o quadro abaixo.

**Quadro 4** – Atendimento em pequenos grupos: abrigo institucional, casa-lar e casa de passagem: equipe de referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor.

Profissional / Função	Escolaridade	Quantidade
Assistente Social	Nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos de alta complexidade para pequenos grupos
Psicólogo	Nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos de alta complexidade para pequenos grupos

**Fonte:** NOB-RH/SUAS (2006, p. 22)

Outro tipo de serviço de proteção social especial de alta complexidade é a família acolhedora. Vejamos a seguir a equipe de referência recomendada para este tipo de serviço.

**Quadro 5** – Família acolhedora: equipe de referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor.

Profissional / Função	Escolaridade	Quantidade
Coordenador	Nível superior	1 profissional referenciado para até 45 usuários acolhidos
Assistente Social	Nível superior	1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e atendimento a até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade
Psicólogo	Nível superior	1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e atendimento a até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade

**Fonte:** NOB-RH/SUAS (2006, p. 22)

Como podemos observar, permanece a classificação considerando o número de usuários/famílias por profissional ou função, bem como as demandas específicas. Este serviço propõe um número reduzido de usuários/famílias por profissional (Assistente Social e Psicólogo) haja vista a complexidade das ações.

Outro serviço de proteção social especial de alta complexidade é o atendimento em formato de república.

**Quadro 6** – República: equipe de referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor.

Profissional / Função	Escolaridade	Quantidade
Coordenador	Nível superior	1 profissional referenciado para até 20 usuários
Assistente Social	Nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários em até dois equipamentos
Psicólogo	Nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários em até dois equipamentos

**Fonte:** NOB-RH/SUAS (2006, p. 23)

Mantém-se a mesma classificação do serviço direcionado ao atendimento de pequenos grupos, como o abrigo institucional, casas-lares e casas de passagem, considerando o número de usuários por profissional ou função (Coordenador, Assistente Social e Psicólogo), bem como as demandas específicas de cada serviço.

Outro serviço disponível de proteção social especial de alta complexidade são as ILPI. Vejamos a equipe de referência estipulada:

**Quadro 7** – Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPI: equipe de referência para atendimento direto.

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:** NOB-RH/SUAS (2006, p. 23)

Nas IPLI, um dos serviços de proteção social especial de alta complexidade, observamos que há ampliação da equipe de referência, porém não estipula o número de usuários/famílias por profissional ou função, mas apenas determinada a quantidade de profissionais que compõem esta equipe e sua escolaridade.

Portanto, de forma geral, recomenda-se que “a formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem

ser garantidas aos usuários". Esta proporção é uma deliberação do CNAS–Conselho Nacional de Assistência Social, contida na LOAS (1993), no Art. 6º-E, Parágrafo Único, incluído pela Lei nº 12.435 de 06 de junho de 2011.

Carvalho e Silveira (2011) ressaltam que a categoria “Trabalhadores do SUAS” é hoje constituída por profissionais de diferentes formações, porém o Assistente Social e Psicólogo constituem o núcleo permanente da Equipe de Referência para viabilização dos serviços socioassistenciais.

#### 2.1.1.1 Assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social: profissionais da equipe de referência

Não podemos negar que o trabalho de Assistentes Sociais e Psicólogos que constituem as principais profissões hoje atuantes no SUAS.

A Política de Assistência Social comporta equipes de trabalho interprofissionais, sendo que a formação, experiência e intervenção histórica destes profissionais, sobretudo dos assistentes sociais e psicólogos, nessa política social não só os habilitam a compor as equipes de referência, como atribui a estas categorias profissionais um papel fundamental na consolidação da Assistência Social como direito de cidadania.

Segundo CFESS/CFP (2007, p. 21), “a inserção de psicólogos(as) e assistentes sociais no Sistema Único de Assistência Social - SUAS desafia a todos, enquanto profissionais, a pensar a Política de Assistência Social e a produzir contribuições para a sua efetivação”. Portanto, “os desafios que se colocam demandam destes profissionais uma articulação na defesa do SUAS e de todas as políticas sociais, a partir de uma leitura crítica da realidade e das demandas sociais”.

Ainda na concepção do CFESS/CFP (2007), as abordagens das duas profissões podem somar-se com intuito de assegurar uma intervenção interdisciplinar capaz de responder a demandas individuais e coletivas, com vistas a defender a construção de uma nova sociedade e combater todas as formas de violência e exploração de classe, gênero, etnia e orientação sexual.

Ao integrar a equipe dos(as) trabalhadores(as) no âmbito da política de Assistência Social, esses(as) profissionais podem contribuir para criar ações coletivas de enfrentamento a essas situações, com vistas a reafirmar um projeto ético e sócio-político de uma nova sociedade que assegure a divisão equitativa da riqueza socialmente produzida. Dessa forma, o trabalho interdisciplinar em equipe deve ser orientado pela perspectiva de totalidade, com vistas a situar o indivíduo nas relações sociais que têm papel determinante nas suas condições de vida, de modo a não responsabilizar o indivíduo pela sua condição sócio-econômica (CFESS/CFP, 2007, p. 38).

Com base nas competências e atribuições de cada profissão, a definição de estratégias e procedimentos no exercício do trabalho deve ser prerrogativa dos profissionais. Para definir os parâmetros de atuação do Serviço Social na Política de Assistência Social temos a contribuição do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e, na Psicologia, do Conselho Federal de Psicologia (CFP).

No caso do Serviço Social, o texto fundamenta-se nos valores e princípios do Código de Ética Profissional, nas atribuições e competências asseguradas na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8662/1993), na Resolução CFESS 493/06 e nas Diretrizes Curriculares do Serviço Social elaboradas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). No caso da Psicologia, referencia-se no Código de Ética Profissional e nas Diretrizes Nacionais Curriculares para os cursos de graduação em Psicologia/MEC. Os conteúdos referentes à Psicologia são de autoria do CFP e os do Serviço Social foram elaborados pelo CFESS (CFESS/CFP, 2007, p. 8).

Além das normativas específicas de cada categoria profissional, há as normas e diretrizes de estruturação da própria Política de Assistência Social e que estabelecem os parâmetros de atuação das equipes técnicas formadas por assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais, fortalecendo o trabalho interdisciplinar e resguardando as competências e atribuições privativas de cada profissão.

No que se refere ao Serviço Social, desde os primórdios da profissão, a Política de Assistência Social tem sido um importante espaço sócio-ocupacional para os Assistentes Sociais. Behring e Boschetti (2011) elucidam o vínculo estrutural entre a constituição das políticas sociais e o surgimento da profissão no Brasil e Montañó (2009) concorda com o surgimento simultâneo e com o posterior desenvolvimento paralelo de ambas.

A categoria profissional de Serviço Social vem lutando em diferentes frentes e de diversas formas para defender os direitos e políticas sociais, reafirmando seu compromisso ético, político e profissional com a consolidação da Assistência Social como política pública de responsabilidade do Estado e direito do cidadão.

Os Assistentes Sociais foram os primeiros a se mobilizar em defesa da Assistência Social como direito.

E essa luta não se deu de forma isolada. Desde sempre, esses/as profissionais se articularam aos movimentos da classe trabalhadora, dentre os quais, os/as usuários/as da assistência social. Essa articulação se deu e se dá desde o estímulo à organização dos/as usuários/as, passando pela sua mobilização como sujeitos individuais e coletivos, até a construção e fortalecimento de espaços de representação e controle democrático, onde possam ter voz e ação (CFESS, 2011, p. 33).

Nas prerrogativas de atuação profissional “os/as assistentes sociais possuem e desenvolvem atribuições localizadas no âmbito da elaboração, execução e avaliação de políticas públicas, como também na assessoria a movimentos sociais e populares” (CFESS, 2011, p. 11).

Já no que se refere à atuação dos Psicólogos na Política de Assistência Social, a inserção desta categoria profissional nas políticas públicas cresceu muito nas últimas décadas, sobretudo com a implantação do SUAS. Tal atuação foi acompanhada pela construção, na Psicologia, do compromisso social de psicólogos e psicólogas de todo o país, superando a ideia que este profissional apenas faz psicoterapia.

A partir dessa perspectiva, é valorizada a construção de práticas comprometidas com a transformação social, em direção a uma ética voltada para a emancipação humana. Diferentes experiências apontaram alternativas para o fortalecimento dos indivíduos e grupos para o enfrentamento da situação de vulnerabilidade. Como resultado dessas experiências houve uma ampliação da concepção social e governamental acerca das contribuições da Psicologia para as políticas públicas, além da geração de novas referências para o exercício da profissão de psicólogo no interior da sociedade (CFP, 2005 apud CFESS/CFP, 2007, p. 20).

Intervindo por meio da Política da Assistência Social, ressalta o CFESS/CFP (2007), que os profissionais da Psicologia precisam estar atentos aos processos de sofrimento instalados nas comunidades, nos territórios onde as famílias estabelecem seus laços mais significativos. Tem-se, então, o desafio de se decodificar o que significam os diferentes níveis de complexidade da proteção social num cenário de intensas desigualdades sociais.

Os(as) psicólogos(as) têm muito a contribuir neste processo. Trazem como acúmulo as aprendizagens e convicções forjadas na luta pela afirmação da reforma psiquiátrica, pela desinstitucionalização, em todas as suas formas, explícitas ou maquiadas, pela defesa dos direitos humanos (CFESS, 2007, p. 22).

Segundo o CFP (2005), o apoio psicológico possibilita a intervenção no movimento dos sujeitos e no desenvolvimento de sua capacidade de transformar o meio social em que vive.

Atuar na valorização da experiência subjetiva do sujeito contribui para fazê-lo reconhecer sua identidade. Operar no campo simbólico da expressividade e da interpretação com vistas ao fortalecimento pessoal pode propiciar o desenvolvimento das condições subjetivas de inserção social (CFP, 2005 apud CFESS/CFP, 2007, p.23).

Na concepção deste Conselho, diferentes experiências na área apontaram alternativas para o fortalecimento dos indivíduos e grupos para o enfrentamento da situação de vulnerabilidade. Além disso, enaltece o trabalho interdisciplinar.

Por meio de atuação interdisciplinar o(a) psicólogo(a) pode atender a crianças, adolescentes e adultos, de forma individual e/ou em grupo, priorizando o trabalho coletivo, possibilitando encaminhamentos psicológicos quando necessário, desenvolvendo métodos e instrumentais para atendimento e pesquisa com um olhar para o grupo familiar. As ações devem ser integradas com outros(as) profissionais dentro do serviço, bem como com outros serviços visando o trabalho em rede (CFESS/CFP, 2007, p. 33).

Nesta perspectiva, o Conselho pontua a importância da interdisciplinaridade, que surge no processo coletivo de trabalho, e que demanda uma atitude voltada para formação e o conhecimento. Para o CFESS/CFP (2007), o

trabalho interdisciplinar evidencia o reconhecimento das competências, atribuições, habilidades, possibilidades e limites das disciplinas, dos sujeitos, do reconhecimento da necessidade de diálogo profissional e cooperação.

Todavia a intervenção profissional não pode ser entendida e tratada como uma responsabilidade individual do trabalhador - são necessárias condições objetivas de exercício profissional promovidas pela gestão do trabalho. Para o CFESS (2007), “o estabelecimento de relações de trabalho estáveis, a garantia institucional e condições e meios necessários à realização das atividades são indispensáveis para o exercício profissional”.

Daí a importância de se estabelecer uma política de reconhecimento e valorização do trabalhador e a concretização da NOB-RH/SUAS, para assegurar as condições de materialização do trabalho dos profissionais que atuam no SUAS.

Diante do exposto, torna-se indispensável o cofinanciamento da Política de Assistência Social, sobretudo, para a Gestão do Trabalho.

## 2.2 COFINANCIAMENTO NA GESTÃO DO TRABALHO

A estruturação do SUAS vem impondo pesados investimentos na Assistência Social nos últimos anos. Contudo, ainda não foi estipulado legalmente o percentual do orçamento público a ser destinado para esta política social, como aconteceu com a Política de Educação (25%) e de Saúde (15%).

[...] não se faz política pública sem consistente regulação, sem financiamento continuado e previsível e sem provisão de ações que respondam as necessidades da sociedade, não se opera a política sem quadros de pessoal estáveis e qualificados para o exercício de suas responsabilidades (MUNIZ, 2011, p. 12).

Para o mesmo autor, há uma necessidade de fortes investimentos em recursos humanos para garantir que o reordenamento das estruturas e dos serviços aos novos marcos legais instituídos com o SUAS possa continuar avançando e se consolidando.

Ressalta-se que o quadro de funcionários da Política de Assistência Social nos três entes federados é pago por meio de recursos próprios da União, DF,

Estados ou Municípios, conforme orçamento estipulado para cada política social integrante do tripé do Sistema de Seguridade Social.

Outra iniciativa do governo federal se refere ao pagamento de pessoal, a LOAS (1993, p. 18) determina:

Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do Suas destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo MDS e aprovado pelo CNAS (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

A nova redação da LOAS, dada pela Lei nº 12.435/2011, possibilita o uso dos recursos do cofinanciamento do governo federal para pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência nos municípios nos equipamentos públicos CRAS e CREAS.

Segundo a Resolução nº 32, de 28 de novembro de 2011, deliberada pelo CNAS, em seu art. 1º, determina que os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão utilizar até 60% dos recursos oriundos do FNAS, destinados a execução das ações continuadas, no pagamento dos profissionais do SUAS referenciados na NOB-RH/SUAS.

Estipula-se legalmente para cada esfera de governo que os recursos sejam alocados nos respectivos fundo de assistência social para operacionalizar e aprimorar a gestão do Sistema e a oferta dos serviços, benefícios e pagamento de pessoal (LOAS, 1993, Art. 30-A alterada pela Lei nº 12.435/2011).

Nesta esteira, a Política de Assistência Social propõe que esses dados sejam devidamente informados por meio do Cadastro Nacional do SUAS, importante instrumento de gestão, conforme justificativas que se seguem.

### 2.3 SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA NOB-RH/SUAS: ORGANIZAÇÃO DO CADASTRO NACIONAL DE TRABALHADORES DO SUAS – MÓDULO CADSUAS DA REDE SUAS

Pensando na informação, no monitoramento e na avaliação como instrumentos de gestão do SUAS, a Política Nacional de Assistência Social institui patamares de tratamento de dados e informações nesse âmbito, como a Rede SUAS.

“A Rede SUAS – Sistema Nacional de Informações de Assistência Social – com seu conjunto de aplicativos se configura como ferramenta importante para aprimoramento do SUAS, inclusive nas questões relativas à gestão do trabalho”, informa Brasil (2011, p. 29). O mesmo aponta o CADSUAS e o Censo SUAS como exemplos de aplicativos que integram a Rede SUAS “e que abarcam todas as áreas da gestão do SUAS, funcionando como importantes sistemas de produção de informações e insumos para o planejamento, monitoramento e a avaliação”.

É nesse sentido que a NOB-RH/SUAS (2006) propõe a organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS, módulo do CADSUAS, aplicativo da Rede SUAS composto por informações dos três níveis de governo, identificando os profissionais de todos os níveis de escolaridade que atuam nos serviços, benefícios e gestão da Assistência Social. É um banco de dados que deve ser atualizado sistematicamente e regido por fluxo determinado em regulação específica para subsidiar o planejamento, a gerência, a administração e a avaliação do sistema, bem como as ações ligadas ao desenvolvimento profissional dos trabalhadores, a gestão dos trabalhadores e ao controle social.

Tais sistemas constituem a base de monitoramento e acompanhamento dos trabalhadores relacionados à gestão e aos serviços e benefícios socioassistenciais, assim como os conselheiros e gestores, o que lhe atribui centralidade no compartilhamento de responsabilidades em entre os entes federados e no controle social dos patamares progressivos de aprimoramento do próprio SUAS (BRASIL, 2011, p. 29).

“O CADSUAS, instituído pela Portaria nº 430, 03/12/2008 é o sistema de cadastro da Rede SUAS e sua principal funcionalidade é centralizar o cadastro de entidades, entes federativos e trabalhadores do SUAS” (BRASIL, 2011, p. 29). Nele consta, portanto, a relação de todos os trabalhadores do SUAS nos diversos âmbitos, sendo necessária a atualização sistemática.

A atualização sistemática das informações sobre o perfil dos trabalhadores no CADSUAS se torna urgente e necessária, tendo em vista que ele é uma importante ferramenta para a gestão do trabalho. Ao captar a dinâmica de consolidação do SUAS nos diferentes municípios, estados e no Distrito Federal, a análise dessas informações pode reorientar as decisões quanto à adequação das funções dos trabalhadores, a partir da particularidade dos territórios onde atuam (NOB-RH/SUAS, 2011).

Tais proposituras dependem, todavia, da adesão dos gestores, da incorporação das diretrizes desta Norma na sua legislação e organização administrativa própria, adesão que fica comprometida na maioria dos casos pela motivação política dos grupos que chegam ao poder não ter nenhum compromisso com o público, mas apenas com seus próprios projetos partidários.

Uma das pautas a serem incluídas na agenda de negociação entre gestores e trabalhadores do SUAS é a construção do Planos de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS).

## 2.4 PLANOS DE CARREIRAS, CARGOS E SALÁRIOS NO SUAS

A implementação do SUAS exige formas de regulação, organização e gestão do trabalho, como aponta Raichelis (2011): ampliação do número de trabalhadores pela via do concurso público, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, processos de avaliação e progressão, de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho. São condições essenciais e que devem ser definidas nos Planos de Carreiras, Cargos e Salários.

“Os planos de carreiras, cargos e salários (PCCS) expressam o modo como a administração pública compromete-se com o desenvolvimento profissional dos servidores públicos para melhorar a qualidade dos serviços prestados à população” (NOB-RH/SUAS, 2011, p. 45).

Ainda segundo a NOB-RH/SUAS (2011), os princípios para instituição de PCCS são:

- **Universalidade dos PCCS:** Os Planos de Carreira, Cargos e Salários abrangem todos os trabalhadores que participam dos processos de trabalho do SUAS, desenvolvidos pelos órgãos, gestores e executores dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da Administração Pública Direta e Indireta, das três esferas de governo na área da Assistência Social (p. 46).
- **Equivalência dos cargos ou empregos:** Para efeitos da elaboração dos PCCS, na área da Assistência Social, as categorias profissionais devem ser consideradas, para classificação, em grupos de cargos ou carreira única (multiprofissional), na observância da formação, da qualificação profissional e da complexidade exigidas para o desenvolvimento das atividades que, por sua vez, desdobram-se em classes, com equiparação salarial proporcional à carga horária

e ao nível de escolaridade, considerando-se a rotina e a complexidade das tarefas, o nível de conhecimento e experiências exigidas, a responsabilidade pela tomada de decisões e suas consequências e o grau de supervisão prestada ou recebida (p. 46).

- Concurso público como forma de acesso à carreira: O acesso à carreira estará condicionada à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (p. 47).
- Mobilidade do Trabalhador: Deve ser assegurada a mobilidade dos trabalhadores do SUAS na carreira, entendida como garantia de trânsito do trabalhador do SUAS pelas diversas esferas de governo, sem perda de direitos ou da possibilidade de desenvolvimento e ascensão funcional na carreira (p. 47).
- Adequação funcional: Os PCCS adequar-se-ão periodicamente às necessidades, à dinâmica e ao funcionamento do SUAS. (p. 48)
- Gestão partilhada das carreiras: entendida como garantia da participação dos trabalhadores, através de mecanismos legitimamente constituídos, na formulação e gestão dos seus respectivos planos de carreiras (p. 48).
- PCCS como instrumento de gestão: entendendo-se por isto que os PCCS deverão constituir-se num instrumento gerencial de política de pessoal integrado ao planejamento e ao desenvolvimento organizacional (p. 49).
- Educação permanentes: significa o atendimento às necessidades de formação e qualificação sistemática e continuada dos trabalhadores do SUAS (p. 49).
- Compromisso solidário: compreendendo isto que os PCCS são acordos entre gestores e representantes dos trabalhadores em prol da qualidade dos serviços, do profissionalismo e da garantia pelos empregadores das condições necessárias à realização dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social (p. 49).

Existem também as diretrizes estipuladas pela NOB-RH/SUAS (2011) para a construção dos PCCS: portanto, os PCCS abrangem todos os trabalhadores envolvidos com a Assistência Social, no âmbito da gestão ou execução, bem como na função direta ou indireta com a administração pública. Além disso, os PCCS devem ser únicos, com isonomia em cada uma das esferas de governo, visando a fixação de profissionais e garantindo mecanismos regionais e locais negociados.

Como diretriz, a NOB-RH/SUAS (2011) também se propõe a criação de Programações Pactuadas Integradas (PPI) sobre a gestão do trabalho envolvendo todos os trabalhadores, que participam dos processos de trabalho do SUAS para pactuar, entre outras coisas, pisos salariais.

A elaboração dos PCCS deve ser negociada entre os trabalhadores e gestores da Assistência Social, “a evolução de servidor na carreira deverá ser definida considerando-se a formação profissional, a capacitação, a titulação e a

avaliação de desempenho, com indicadores e critérios objetivos (quantitativos e qualitativos)” (NOB-RH/SUAS, 2011, p. 51).

Pensando em melhorar a qualidade dos serviços socioassistenciais, a NOB-RH/SUAS (2011) propõe que os PCCS devem estimular o constante aperfeiçoamento do trabalhador e permitir sua evolução ininterrupta na carreira.

Os PCCS devem, por exemplo, definir parâmetros para o trabalhador se afastar temporariamente do trabalho para realizar qualificação profissional. Estes devem propiciar vantagens, inclusive, financeiras para dedicação integral ou exclusiva do trabalhador para realização do seu trabalho, conforme sugere a NOB-RH/SUAS (2011).

Para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, a NOB-RH/SUAS (2011) atribui a importância de considerar as atribuições do cargo e o perfil do profissional.

E, por fim, enquanto diretriz, a NOB-RH/SUAS (2011), ressalta a necessidade do cargo e funções serem preenchidas por trabalhadores de carreira do SUAS nas três esferas de governo.

Nesse sentido, os PCCS devem ser instituídos em cada esfera de governo em conjunto com os trabalhadores, considerando a especificidade da política pública de Assistência Social. Portanto, no que se refere à gestão do trabalho, para que seja efetivamente implementada a normativa federal, antes de qualquer coisa é preciso a aprovação de legislações municipais e estaduais próprias na criação de cargos e planos de carreira, autorização de concursos públicos e investimento em capacitações e educação permanente, como determina a NOB-RH/SUAS (2006).

Segundo Silveira (2007), compete a cada esfera de governo manter quadro qualificado e por profissões regulamentadas por lei por meio de concurso público e em proporção necessária à execução da gestão dos serviços, considerando necessidades da população e condições de gestão, indicativos anteriormente mencionados na 1988.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei. Já os artigos 203 e 204 instituem a assistência social como política pública, incluindo-a no âmbito da seguridade social (STUCHI, 2007, p. 91).

Na perspectiva do SUAS a qualidade dos serviços prestados dependeria da estruturação do trabalho, da valorização e da qualificação dos seus trabalhadores que prestam serviços de caráter público e continuado.

A implantação de uma política de reconhecimento e valorização do/a trabalhador/a e a concretização da NOB/RH/SUAS, com implementação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), aprovada em 2007, são imprescindíveis para assegurar as condições de materialização do trabalho dos/as profissionais que atuam no SUAS (CFESS, 2011, p. 32).

Daí a importância da gestão do trabalho que adquire uma *nuance* especial na Política de Assistência Social, pois implica diretamente na qualidade dos serviços socioassistenciais.

As possibilidades de atuação profissional não podem ser desvinculadas das condições e processos em que se realiza o trabalho. É nesse sentido que as competências e atribuições profissionais devem se inserir na perspectiva da gestão do trabalho em seu sentido mais amplo, que contempla ao menos três dimensões indissociáveis: as atividades exercidas pelos/as trabalhadores/as, as condições materiais, institucionais, físicas e financeiras, e os meios e instrumentos necessários ao seu exercício. A garantia e articulação dessas dimensões são fundamentais para que os/as trabalhadores/as possam atuar na perspectiva de efetivar a política de Assistência Social e materializar o acesso da população aos direitos sociais (CFESS, 2011, p. 31,32).

“É sabido que a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionados com as formas e as condições como são tratados os recursos humanos” (PNAS, 2004, p. 79):

[...] nesse nível, o quadro de disfuncionalidade e vazio estratégico que vigora na administração pública, por força sobretudo da crise que se abateu sobre o Estado, do desarranjo das finanças públicas, da incapacidade do sistema político de responsabilizar os governantes e de auxiliá-los na elaboração e implementação de planos de governo consistentes, da natureza errática e desordenadora das sucessivas reformas administrativas e da rigidez formalista da própria máquina burocrática, que se mostra aferrada a padrões de conduta e organização incompatível com as mudanças aceleradas e os desafios do mundo contemporâneo (NOGUEIRA, 1998, p. 184).

Na concepção do autor, assim, “[...] passando a recair sobre a inexistência, no Estado brasileiro, de uma efetiva política de recursos humanos, capaz de repor a identidade profissional do servidor, motivá-lo e melhorar sua *performance* nos vários órgãos e setores da administração pública”.

Das determinações mais decisivas da complexidade moderna nascem os novos condicionantes e requisitos do mundo profissional, nos variados campos e segmentos em que ele se estrutura. Profissões anteriormente consolidadas são abaladas por demandas e exigências técnicas, organizacionais, habilidades e sensibilidades. Atividades antes menosprezadas ganham inesperada revitalização (NOGUEIRA, 1998, p. 188).

Nesta perspectiva, busca-se romper o clima de ausência de um padrão de qualidade nos serviços públicos, vinculado ao enfraquecimento do Estado e da política, o que implica diretamente na construção socialmente determinada na imagem negativo do servidor público.

No nível mais geral da opinião pública, a atenção tem recaído quase sempre sobre o despreparo técnico e o reduzido profissionalismo dos servidores, sobre o amplo leque de “regalias” e privilégios funcionais e, principalmente, sobre a “excessiva” quantidade de funcionários, responsáveis maiores por uma série de mazelas do serviço público, entre as quais incluir-se-ia, em lugar de destaque, o elevado peso da folha de pagamento. Registra-se aí, nesse movimentado plano informado pela mídia, pelo senso comum das pessoas, pelos posicionamentos partidários, pelos condicionamentos ideológicos, toda a imagem negativa acumulada pelos servidores públicos junto aos cidadãos, face escancarada de um complicado processo de desgaste da legitimidade do Estado cujos desdobramentos parecem longe de se esgotar (NOGUEIRA, 1998, p. 183).

Esse quadro de desgaste da legitimidade do Estado e do servidor público se agrava com as transformações do mundo do trabalho na

contemporaneidade. Neste contexto, por exemplo, observamos a precarização das relações trabalhistas, “a mobilidade das carreiras profissionais que, cada vez menos, são inscritas nas regulações coletivas de emprego estável. Hoje é necessário trocar de emprego, passar por períodos de emprego e não emprego e reencontrar-se no desemprego” (CASTEL, 2009, p. 88). Tem também o fato do profissional ter vários empregos, combinando cargas horárias, para complementar a renda.

O estabelecimento de relações de trabalho estáveis, a garantia institucional e condições e meios necessários à realização das atividades são indispensáveis para o exercício profissional. Nessa perspectiva, o trabalho precarizado se manifesta nos baixos salários, na elevada carga de trabalho, na alta rotatividade, na inexistência de possibilidades institucionais para atender às demandas dos/as usuários/as, entre outros, é um obstáculo para a atuação profissional, para a universalização das políticas sociais, para as relações entre trabalhadores/as e usuários/as e para a qualidade e continuidade dos programas, projetos e serviços (CFESS, 2011, p. 32).

Talvez, a estruturação de PCCS seria um das ferramentas importantes para “amenizar” essa realidade, pois:

Assim como ocorre em outros setores, a incapacidade de gerar a carreira [...] tem gerado desestímulo nos trabalhadores que atual na área. A criação de um plano de carreira, ao contrário de promover atraso gerencial e inoperância administrativa, como alguns apregoam, ‘se bem estruturado e corretamente executado é uma garantia de que o trabalhador terá de vislumbrar uma vida profissional ativa, na qual a qualidade técnica e a produtividade seriam variáveis chaves para a construção de um sistema exequível’ (PLANO NACIONAL DE SAÚDE, 2004 apud PNAS, 2004, p. 82).

Diante do exposto, reafirma-se a necessidade da desprecarização do trabalho no âmbito do Sistema, de forma a superar a realidade demonstrada, por exemplo, pelo Censo SUAS 2010:

[...] que identificou a existência de elevado índice de trabalhadores subcontratados ou terceirizados nos equipamentos públicos estatais da assistência social, ferindo os princípios e diretrizes da NOB-RH/SUAS, que ressalta o caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais e, portanto, a necessidade de servidores públicos responsáveis por sua execução, respaldando-se na Constituição Federal de 1988 (MUNIZ, 2011, p. 13,14).

Portanto, são inúmeros os desafios para consolidação da NOB-RH/SUAS. Os princípios e diretrizes referentes à construção do PCCS são respostas ao cenário de baixa profissionalização e precarização de vínculos trabalhistas.

A seguir ver-se-á como a educação permanente se dá diante desse contexto paradoxal, constituindo-se em um processo contínuo de construção de conhecimentos desenvolvidos pelos trabalhadores para melhorar sua capacidade laboral e atender a demanda social indicado por meio da Política Nacional de Capacitação.

## 2.5 POLÍTICA DE CAPACITAÇÃO PERMANENTE NA PERSPECTIVA DO SUAS

A partir do atual paradigma da Assistência Social orientada pela lógica do direito e inscrita como responsabilidade pública e estatal, têm-se exigido novos conhecimentos, habilidades e atitudes por parte dos sujeitos sociais que operam a Política de Assistência Social, implicando em necessários processos de formação e capacitação.

Além disso, alertam Carvalho e Silveira (2011) que há mais de 500 mil trabalhadores na área com diferentes formações, que assumem a gestão e a operacionalização de ações específicas no âmbito da Assistência Social.

Com contribuições profissionais próprias, todos precisam estar referenciados pelos princípios, diretrizes e horizontes da Política Pública de Assistência social. Desse modo, organizar os trabalhadores para formar um conjunto capaz de desenvolver programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais nos vários espaços previstos na Política, não só sugere, mas impõe uma formação continuada em torno de objetivos, valores, saberes e práticas, unificando, assim, o trabalho necessário e construindo vínculos entre as categorias (CARVALHO; SILVEIRA, 2011, p. 159).

Portanto, as autoras destacam a importância de uma política de capacitação, com base nos princípios da educação permanente e da interdisciplinaridade para aprimorar a gestão do SUAS e consolidar a qualidade dos serviços socioassistenciais.

Cabe destacar, como elemento de análise, que muitos desses profissionais aportaram na assistência social sem o conhecimento necessário da política, sem a compreensão do significado e da natureza da assistência social na sociedade brasileira. Na verdade, a maioria desses profissionais não possuía identidade com a Política de Assistência Social, sendo atingidos pela precariedade do trabalho, traduzida em vínculos instáveis, indefinição de papéis, remuneração aviltante, alta rotatividade, contratos temporários sem garantia de direitos trabalhistas, inexistência de concursos públicos, enfim, destituídos de condições de trabalho e de vida nesta civilidade do capital (CARVALHO; SILVEIRA, 2011, p. 159).

Para as autoras, o esforço coletivo em torno da operacionalização da NOB-RH/SUAS se circunscreve em um “remar contra a corrente” nesta ordem do capital, pois pressupõe, dentre outras ações, o concurso público como mecanismo justo de absorção do trabalhador brasileiro; demanda a implantação/implementação das mesas de negociação nos três níveis de governo; e, institui o Plano de Carreiras, Cargos e Salários.

De fato, impõe-se a constituição de uma política de capacitação, com base no princípio da educação permanente, incluindo cursos de nivelamento, atualização, aperfeiçoamento, especialização e mestrado. E mais: precisa ser capacitação também direcionada para gestores, conselheiros, trabalhadores da rede pública e privada, dirigentes das entidades de assistência social, de forma a se conceber uma educação político-ética que abranja a totalidade daqueles que estão desenvolvendo as múltiplas atividades no âmbito da gestão, dos serviços e benefícios socioassistenciais; um grande desafio para a gestão do trabalho do SUAS (CARVALHO; SILVEIRA, 2011, p. 160).

Na perspectiva do SUAS, impõe-se como pré-requisito para qualificação do trabalho o conhecimento. Carvalho e Silveira (2011) discute o conhecimento necessário no âmbito da Política de Assistência Social como imperativo na qualificação da gestão do trabalho, isto é, a formação como dimensão estratégica no interior da relação fundante “trabalho-educação”

Segundo Política Nacional de Capacitação do SUAS (PNC/SUAS, 2011), a formação voltada à educação para o trabalho resultam em definição e desenvolvimento de perfis relativos às competências profissionais e capacidades necessárias, avaliação de resultados, incentivos e gratificações, bem como a progressão de carreira pela acreditação das capacitações executadas.

Carvalho e Silveira (2011, p. 143) discorrem sobre a política de capacitação no âmbito do SUAS.

Em resposta à exigência de configurar o trabalho necessário no âmbito do SUAS, na perspectiva de indicar profissionais para responder às demandas de atuação, afirmou-se a questão do conhecimento necessário para atuar na Política de Assistência Social.

Segundo as autoras, nesta produção reflexiva, discute-se, de forma sistemática, os conhecimentos, habilidades e estratégias necessárias ao trabalho no SUAS, exigindo uma formação continuada no universo dos trabalhadores do SUAS.

Portanto, a construção de uma política de capacitação urge inequivocamente. Para Couto (1999 apud PNAS, 2004, p. 80) essa qualificação deve ser de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitando as diversidades regionais e locais e fundamentada na concepção de educação permanente, com possibilidade de supervisão integrada para os trabalhadores públicos e privados, gestores e conselheiros, configurando-se como importante instrumento de política de recursos humanos.

Para tanto, em 2011, foi elaborada uma versão preliminar da Política Nacional de Capacitação do SUAS (PNC/SUAS) pelo MDS em conjunto com as Secretarias de Assistência Social dos Estados e do Distrito Federal durante o processo de elaboração dos Planos Estaduais de Capacitação (PEC) envolvendo mais de cem representantes de todos os estados e DF através de cinco encontros regionais e dois encontros de âmbito nacional realizados no decorrer de 2011, bem como foi apresentada na reunião do FONSEAS e pactuada na 108ª reunião da CIT, ambas realizadas em outubro de 2011 e, por fim, discutida pelo CNAS (PNC/SUAS, 2011).

Esta Política Nacional de Capacitação tem centralidade na discussão sobre gestão do trabalho no SUAS sendo reafirmada no Plano Decenal da Assistência Social<sup>14</sup> e regulamentada pela NOB-RH/SUAS (2006).

---

<sup>14</sup> O tema da V Conferência Nacional de Assistência Social foi “SUAS-Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social”. O CNAS, por meio da aprovação de um Plano Decenal, definiu a adequação do conjunto de metas, resultados e compromissos, tratando-as no campo qualitativo e traduzindo-as em metas nacionais quantitativas hierarquizadas no tempo (BRASIL, 2007).

A Política Nacional de Capacitação para o SUAS tem como objetivo promover a capacitação dos gestores, trabalhadores da rede pública e privada, dirigentes da rede socioassistencial e conselheiros da assistência social, fundada nos princípios da educação permanente e da interdisciplinaridade, visando o aprimoramento da gestão do SUAS e a qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais. Ainda, estabelecer patamares formativos progressivos para os trabalhadores do SUAS (PNC/SUAS, 2011, p. 19).

Portanto, a PNC/SUAS destina-se a todos os atores da Assistência Social: gestores, trabalhadores, da rede pública e privada, dirigentes da rede socioassistencial e conselheiros da Assistência Social das três esferas de governo, no exercício de suas competências e responsabilidades.

As responsabilidades e atribuições para a implantação das ações de Gestão do Trabalho e nela as relativas à capacitação no âmbito dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, e para as Entidades e Organizações de Assistência Social estão estabelecidas pela NOB-RH/SUAS (PNC/SUAS, 2011, p. 26).

No âmbito do SUAS, a gestão do trabalho deve ser compartilhada e organizada em consonância com os princípios e diretrizes da PNC/SUAS, visando ainda promover processos de monitoramento, avaliação e disseminação dos conteúdos produzidos nos processos formativos.

O monitoramento do desenvolvimento dos patamares formativos tem por objetivo acompanhar a efetivação dos objetivos previstos visando as adequações necessárias ao seu aprimoramento. Inclui, ainda, o acompanhamento do percurso formativo trilhado pelo trabalhador, desde o seu ingresso no SUAS, visando avaliar o impacto na sua qualificação e progressão funcional, na transformação do processo de trabalho e respectivamente na melhoria da qualidade dos serviços (PNC/SUAS, 2011, p. 28).

Segundo a PNC/SUAS (2011) é preciso também definir normas e padrões de rotina para a liberação dos trabalhadores para participar de capacitação e aperfeiçoamento profissional; propor cursos que certifiquem os trabalhadores; celebrar parceiras com Instituições do Ensino Superior (IES).

A PNC/SUAS (2011) designa como responsabilidades nos três entes federados: capacitação introdutória (nivelamento), atualização e aperfeiçoamento,

bem como cumprir as metas previstas no Plano Decenal da Assistência Social. Dentre as responsabilidades dos municípios, temos: capacitar a rede socioassistencial do SUAS, também prevista como responsabilidade estadual ou do DF. As responsabilidades dos Estados e do DF também são: especialização (*lato sensu*); desenhar os cursos; pactuar e validar conteúdos para os cursos. Na gestão da União também se refere à especialização e propõe ainda o mestrado profissional (*Stricto sensu*); desenhar os cursos e disseminar conteúdos e, por fim, instituir e coordenar a Rede Nacional de Instituições de Ensino Superior.

“A educação presencial, semipresencial e educação a distância constituem modalidades para a execução dos patamares que compõem o processo formativo no SUAS” (PNC/SUAS, 2011, p. 20).

Na PNC/SUAS (2011), os patamares formativos se estruturam por meio de: capacitação introdutória (nivelamento), capacitações para atender agendas pactuadas, atualização, aperfeiçoamento, especialização (*lato sensu*) e mestrado profissional (*stricto sensu*).

“A formação técnica de nível médio tem como base a Resolução CNE nº 3 de 2008, que dispõe sobre a instituição e implantação do catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio” (PNC/SUAS, 2011, p. 25).

A internet, a telepresencial, a teleconferência e a videoconferência são estratégias utilizadas, no âmbito do SUAS, para a execução do processo formativo proposta pela PNC.

A Política Nacional de Capacitação, no âmbito do SUAS, demarca eixos de estudo assim circunscritos:

- Conhecimentos analíticos no campo das Ciências Sociais que permitam desenvolver análises de conjuntura, desvelando as contradições da realidade e suas expressões objetivas e subjetivas;
- Conhecimentos sobre as configurações contemporâneas das classes sociais em suas dinâmicas na vida brasileira;
- Conhecimento sobre as novas configurações e reconfigurações políticas do Estado Brasileiro, focando as suas expressões a nível nacional, estadual e municipal.
- Conhecimento sobre os redimensionamentos do mundo do trabalho, contemplando, de modo específico, as populações sobretantes que vivem nas tensões entre formas de exclusões e inclusões precárias;
- Conhecimentos sobre as novas dimensões da pobreza que permitam delimitar territórios populacionais que vivem situações de vulnerabilidade e risco social;

- Conhecimento dos processos organizativos e de mobilização de grupos e das comunidades, contemplando, de modo especial, as populações que habitam as periferias e fazem das comunidades quilombolas e indígenas;
- Conhecimento sobre as configurações contemporâneas da família, adentrando na constituição das territorialidades;
- Conhecimentos sobre a questão da formação de identidade nas trajetórias de pessoas e grupos, em meio a contextos de inseguranças, riscos e violências (CARVALHO; SILVEIRA, 2011, p. 162-163).

Segundo as autoras a formação no universo do SUAS propõe a construção da identidade profissional por meio de três dimensões - política, ética e técnica - com capacidade de pesquisar, diagnosticar, planejar, coordenar, monitorar e avaliar programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Nesse sentido, faz-se necessário encarnar os princípios, as diretrizes e os objetivos postos na Política Nacional de Assistência Social.

Para tanto, um dos pontos pertinentes à gestão do trabalho estipulada pela NOB-RH/SUAS (2006) é a avaliação de desempenho e adequação de perfis profissionais às necessidades do SUAS, pré-requisito para construção dessa identidade profissional.

## 2.6 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E ADEQUAÇÃO DE PERFIS PROFISSIONAIS ÀS NECESSIDADES DO SUAS

O processo de implantação do SUAS repercute intensamente nos processos de trabalho institucional e profissional.

Esse processo de constante aprimoramento do Sistema imprimiu mudanças de concepção da gestão, dos serviços e dos benefícios, alterando significativamente os processos de trabalho e exigindo expertises para responder às necessidades das famílias e indivíduos, de modo que a atuação dos trabalhadores estivessem em consonância com os avanços da legislação que regula a Assistência Social (MUNIZ, 2011, p. 11).

Esse processo, segundo o autor supracitado, acarreta novas atribuições para gestores, trabalhadores da rede pública e privada, dirigentes da rede socioassistencial, conselheiros e usuários, implicando novas competências e novos fundamentos teóricos, técnicos e operativos visando a qualidade dos serviços

e o aprimoramento do Sistema, levando em conta o volume de equipamentos, serviços e benefícios, bem como o número de trabalhadores do SUAS que vem se expandindo nos últimos anos.

A concepção de formação no SUAS considera que a ética do trabalho requer o desenvolvimento de perfis profissionais com habilidades que permitam a avaliação de desempenho e resultados na prestação de serviços e, no compromisso político com os usuários. Os processos formativos, nesta perspectiva, demandam diferentes níveis que permitam, desde a identificação das vulnerabilidades sociais nos territórios até o trabalho social voltado ao fortalecimento ou desenvolvimento da função protetiva das famílias, organização e mobilização popular, dentre outros (BRASIL, 2011, p. 11).

Portanto, para consolidação do SUAS, torna-se necessário a reconfiguração, principalmente, dos quadros técnicos em todos os âmbitos - federal, estadual e municipal – pois estes têm a responsabilidade de dar concretude ao Sistema, de forma que possa responder quantitativa e qualitativamente às suas requisições.

Para tanto, uma das estratégias propostas pelo SUAS refere-se ao processo de recrutamento, seleção e contratação de pessoal respaldados nos marcos legais existentes.

Os processos de recrutamento e seleção de pessoal dever ser considerados como estratégicos e vitais para que se afiance a inserção de profissionais que reúnam as competências profissionais necessárias ao trabalho no SUAS e efetivamente possam contribuir para o aprimoramento do Sistema e a qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais, na perspectiva da garantia dos direitos dos usuários (MUNIZ, 2011, p. 15).

Além disso, o SUAS propõe um processo de desempenho e avaliação destes trabalhadores que atendam às exigências de qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais e aprimoramento da gestão do Sistema.

A avaliação de desempenho dos trabalhadores do SUAS é a apuração do desempenho efetivo do trabalhador, levando em consideração o desempenho individual e da equipe, a análise institucional, as condições de trabalho que são oferecidas, sua adaptação ao cargo, a oferta de possibilidades de desenvolvimento e de ascensão na carreira e os coletivamente e pactuados nas Mesas de Negociação do SUAS (BRASIL, 2011, p. 26).

Nesse processo de desempenho e avaliação dos trabalhadores do SUAS a certificação é fundamental:

A certificação dos profissionais é o reconhecimento formal dos saberes – que derivam formação inicial e continuada e exames de avaliação – requeridos para o exercício de atividades laborais – independente da forma como foram construídos – definidos por padrões, normas e programas acordados previamente (BRASIL, 2011, p. 26).

Nesta perspectiva, a avaliação de desempenho e a certificação profissional devem compor o conjunto de critérios para a evolução do trabalhador na carreira do SUAS, materializados nos PCCS, a partir de parâmetros produzidos coletivamente e pactuados nas Mesas de Negociação do SUAS. Apresenta-se a seguir como se configuram estas Mesas de Negociação do SUAS.

## 2.7 CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO DO TRABALHO: ESTRATÉGIA PARA GARANTIR AS CONDIÇÕES CONDIGNAS DE TRABALHO NO SUAS

A temática do trabalho e dos trabalhadores do SUAS tem sido um dos grandes desafios a ser enfrentado na consolidação da NOB-RH, ressalta Carvalho; Silveira (2011, p. 166): “A NOB-RH/SUAS ainda não se fez realidade no cotidiano profissional, colocando em pauta a agenda política que se afirma nos processos de organização dos trabalhadores do SUAS”.

Pensar em gestão do trabalho requer também pensar nos efeitos da reestruturação produtiva, que se expressa por meio da desregulamentação das relações e direitos do trabalho. No caso do Brasil, essa precarização é uma marca do atraso no desenvolvimento capitalista, que se intensifica com o ajuste estrutural aprofundando a dinâmica de flexibilização/precarização do trabalho, o que gera:

[...] 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. 41).

Tal situação se agrava no âmbito estatal devido ao retraimento do Estado e a regressão das políticas sociais pelas reformas neoliberais, atingindo o funcionalismo público e enfraquecendo as lutas das forças ligadas ao trabalho e a defesa dos seus direitos.

Os impactos sobre o mundo do trabalho, em maior ou menor medida, se fizeram sentir em todo o mundo e ocorreram em todas as dimensões. A questão central que determinou todas as outras é a política: o processo que constituiu o padrão de acumulação flexível, sob hegemonia financeira, mudou, fortemente, a correlação de forças entre capital e trabalho, com a fragilização das organizações sindicais, movimentos sociais e partidos de base trabalhadora. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009, p. 103).

Deste modo, Calvi (2007, p. 68) complementa que “o desencadeamento das mudanças nas formas de organização da classe trabalhadora resulta na destruição da base objetiva da luta de classes”.

[...] nos espaços mais capazes de vocalização e projeção, recortados pela atuação das vanguardas sindicais e associativas, vigora um implacável espírito de corporação, direcionado para banalizar o entendimento do todo, condicionar a perspectiva analítica à explicação de uma inesgotável agenda de reivindicações e reduzir toda e qualquer discussão à dimensão dos direitos, com a consequente diminuição do peso relativo das obrigações, da responsabilidade, das possibilidades efetivas (NOGUEIRA, 1998, p. 184).

Nesta perspectiva, Granemann (2008, p. 67) aponta que a “gestão da força de trabalho diferencia trabalhadores com o fito de impedir as formações de consciência e de organização de classe”, o que restringe o potencial revolucionário da classe trabalhadora. O que impera neste momento é o espírito de cooperação, de negociação e pactuação entre as classes.

No âmbito institucional, a NOB-RH/SUAS (2006) propõe a negociação entre gestores e trabalhadores como uma metodologia democrática e

instrumento de gestão. Para Carmo e Ferreira (2011, p. 171) a negociação trata “conflitos e impasses nas relações interpessoais, que se estabelece quando se quer chegar a uma solução ou, pelo menos, a um entendimento.”

Para tanto, foi determinado a implementação da Mesa de Negociação no SUAS previsto como uma das metas da Gestão do Trabalho no Plano Decenal do SUAS (2005) e estabelecido na NOB-RH/SUAS (2006) como uma das responsabilidades compartilhadas dos entes federados.

A Mesa de Negociação se constitui, portanto, num espaço fundamental para a democratização das relações de trabalho na assistência social e, ao funcionar como estratégia de tratamento dos conflitos, reafirma e reforça uma característica essencial do SUAS: a lógica da negociação e pactuação entre os diversos atores que atuam no sistema (CARMO; FERREIRA, 2011, p. 172).

Segundo as autoras, esta Mesa de Negociação do SUAS foi aprovada pelo CNAS em 20 de setembro de 2007 por meio da Resolução Nº 172 e recomendando ao MDS a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUAS (MNNP-SUAS). Além da Mesa Nacional, estipula-se Mesas Estaduais, Distrital e Municipais, bem como mesas setoriais de negociação que tratará das questões específicas daqueles órgãos.

Ressalta-se que a instalação da Mesa de Negociação deve ser efetivada por meio de Portaria do órgão gestor da assistência social, o mesmo deve designar estrutura própria com coordenação e secretaria técnica-executiva, a composição é paritária entre gestores e trabalhadores, seus componentes devem formular normas de funcionamento em um regime interno.

Todas as decisões definidas por consenso no âmbito da Mesa necessita ser encaminhada para o CNAS, instância deliberativa da política pública de assistência social, para referendo do conselho.

Nesse sentido, a Mesa de Negociação do SUAS tem com objetivo estabelecer um Fórum Permanente de negociação entre gestores e trabalhadores do SUAS, públicos e privados, sobre todos os pontos pertinentes à Gestão do Trabalho, na perspectiva de contribuir com o aprimoramento da Gestão do SUAS e com a qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais (CARMO; FERREIRA, 2011, p. 173).

Na perspectiva do SUAS, em síntese, a negociação é um instrumento de gestão que reafirma a democratização, a participação popular e o controle social.

Não devemos esquecer também a importância desse debate ser feito em conjunto com as demais políticas sociais, como alerta a PNAS (2004, p. 80), pois:

[...] considerando que a Assistência Social é uma política que tem seu campo próprio de atuação e que se realiza em estreita relação com outras políticas, uma política de recursos humanos deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas, também, o conteúdo intersetorial de sua atuação.

Como exemplo podemos citar a Política de Saúde que já tem um caminho percorrido nesse sentido – mesmo que ainda incipiente - e que também se estrutura no sistema único por meio do SUS. Para fortalecer esse debate é preciso promover a intersetorialidade, concomitantemente.

Para tanto, Raichelis (2011) salienta a necessidade de recomposição das bases materiais, políticas, financeiras e de recursos humanos necessários para responder, em termos de qualidade e quantidade, ao aumento da demanda social por bens e serviços públicos, diante da retração e erosão do trabalho contratado e protegido, e das múltiplas e explosivas expressões da questão social em nossa sociedade.

Em síntese, “[...] o problema dos recursos humanos acaba por ser empurrado para os bastidores, ficando o palco ocupado por um ativo bloco de atitudes contrárias à mudança” (NOGUEIRA, 1998, p. 184). Vejamos como estes aspectos se particularizam no âmbito municipal.

### **3 A NOB-RH/SUAS E A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO MUNICIPAL: SÍNTESE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL E DE CAMPO**

#### **3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para tratar o objeto de pesquisa organizou-se o processo de elaboração deste trabalho em três momentos: revisão de literatura, pesquisa documental e pesquisa de campo.

Para revisão de literatura foram utilizados livros, artigos científicos, documentos diversos de fontes primárias ou secundárias encontradas na internet ou em bibliotecas públicas e privadas, partindo de registros disponíveis decorrentes de pesquisas anteriores sobre a Política de Assistência Social, legislações e a produção de normativas na área. Portanto, para fundamentar teoricamente a pesquisa, foram abordados assuntos como: a atual PNAS no âmbito do SUAS e, especificamente, a gestão do trabalho tratado pela NOB-RH/SUAS.

Na pesquisa documental, analisaram-se os registros e documentos cedidos pelos próprios municípios pesquisados ou pela Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Estado do Paraná, da regional de Maringá, referente aos municípios de pequeno porte I e II da AMUSEP que apresentam gestão plena, conforme estabelece a NOB-SUAS/2012. Tais documentos se referem ao Plano Municipal de Assistência Social; Relatórios de Gestão, Monitoramento e Avaliação; Orçamento Público Municipal - dentre outros que se fizeram necessários para avaliação desta política social.

Para a pesquisa de campo, a partir do universo de trinta municípios que compõem a AMUSEP, selecionamos a amostra de quatro deles: Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé. Tais municípios atendem aos critérios de seleção para a realização desta pesquisa: pequeno porte I e II com gestão plena, conforme estabelece a NOB-SUAS/2012.

Ressalta-se que ao se pensar na realidade de municípios de pequeno porte dessa região partiu-se do princípio que estes apresentam capacidade gerencial, financeira e humana incipiente, o que dificulta a efetivação de todos os requisitos básicos exigidos para a gestão plena da PNAS na perspectiva do SUAS, uma vez que é o município o elo sabidamente mais frágil da cadeia federativa.

Na pesquisa de campo escolheram-se os gestores para serem entrevistados e parte da equipe técnica de referência do SUAS - Assistentes Sociais e Psicólogos - para responder questionários. Em um levantamento prévio, obteve-se a informação que nestes municípios existe o universo de quatro gestores, vinte e um assistentes sociais e doze psicólogos que atuam na Política de Assistência Social, considerando trabalhadores do órgão gestor, do CRAS e do CREAS, equipamentos públicos de gestão, proteção social básica e especial.

Observe que para a efetivação da coleta de dados utilizou-se a combinação de dois instrumentos para coleta de dados: realização de entrevista e aplicação de questionário.

As entrevistas foram semiestruturadas e direcionadas aos quatro gestores da Política de Assistência Social para verificar os entraves e possibilidades de consolidação da NOB-RH/SUAS na visão dos dirigentes do SUAS no âmbito municipal. Salienta-se que as entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra.

Para os trinta e três trabalhadores, somando os profissionais de Serviço Social e de Psicologia, foram enviados questionários via e-mail, após autorização feita por contato telefônico ou pessoalmente. Lembra-se que os questionários foram enviados para a equipe técnica dos órgãos gestores, do CRAS e do CREAS com o propósito de investigar as condições objetivas de trabalho dos profissionais envolvidos com a Política Municipal de Assistência Social, bem como averiguar o conhecimento que estes possuem sobre a NOB-RH/SUAS. Todos os questionários foram devidamente devolvidos após serem respondidos.

A apresentação, análise e interpretação dos dados colhidos se deram da seguinte maneira:

**Quadro 8** – Levantamento de categorias para análise e interpretação dos dados colhidos na pesquisa de campo.

<b>Categorias analíticas</b>	<b>Categorias empíricas</b>	<b>Subcategorias</b>
Gestão	Gestão Municipal – PNAS/SUAS e NOB/SUAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CPF;</li> <li>- Tipo de gestão;</li> <li>- Demandas;</li> <li>- Serviços socioassistenciais;</li> <li>- Recursos materiais, financeiros e humanos disponíveis;</li> <li>- Tipificação da rede socioassistencial.</li> </ul>
	Gestão do Trabalho – NOB-RH/SUAS e as legislações próprias das categorias profissionais pesquisadas (CFESS/CRESS E CRP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipe técnica de referência;</li> <li>- PCCS</li> <li>- Política de Capacitação / Educação permanente</li> <li>- Cofinanciamento da gestão do trabalho;</li> <li>- Controle social da gestão do trabalho;</li> </ul>

Nesta perspectiva, utilizaram-se técnicas de análise estatística, documental e de conteúdo respeitando as etapas operacionais de ordenamento dos dados com a exposição destes por meio de quadros, tabelas e/ou gráficos; classificação dos dados através do levantamento de categorias analíticas, categorias empíricas, subcategorias e/ou indicadores, conforme tabela acima.

Diante do exposto, buscar-se-á, por meio da pesquisa combinar a simulação e a realidade estudado com as tendências históricas, na perspectiva da universalidade, reconstruindo as particularidades do objeto de análise com o real.

### 3.2 SÍNTESE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DOCUMENTAL E DE CAMPO DESENVOLVIDA NOS MUNICÍPIOS DA AMUSEP: ASTORGA, COLORADO, NOVA ESPERANÇA E SANTA FÉ

Para a caracterização da amostragem desta pesquisa, primeiramente, levantaram-se aspectos históricos no âmbito social, político, econômico e cultural do Estado do Paraná, da regional da AMUSEP e, por fim, dos

municípios pesquisados. Seguem as informações obtidas por meio da análise de materiais *on line*, dados estatísticos e registros de site ou documentos oficiais.

### 3.2.1 Caracterização do Estado do Paraná

O Estado do Paraná possui 399 municípios distribuídos em 18 regiões. É o mais novo Estado da Região Sul do Brasil. O nome do Estado é derivado do rio que delimitava a fronteira oeste de seu território, o Salto de Sete Quedas que hoje se encontra submerso pelo lago formado para construção da represa da Usina Hidrelétrica de Itaipu, localizada na divisa com Mato Grosso do Sul, já na Região Centro-Oeste, e com o Paraguai (SILVA; SILVA, 2012).

Sua área total é de 199.314.850 km<sup>2</sup>, segundo o Censo de 2010 é de 10.444.526 habitantes, com uma média de 3,15 pessoas por domicílio. De acordo com a PNAD 2009, o PIB é de R\$ 161.585.000 mil, e o PIB *per capita* é de R\$ 15.711. O IDH em 2007 era de 0,846. Outro indicador relevante é dimensionado pelo Índice FIRJAM de Desenvolvimento que, segundo o IPEA, no Paraná, em 2009, era de 0,822646 (IPEA DATA, 2011). Ademais, segundo o Censo de 2010, o quadro de pobreza no Estado se expressava pelos seguintes percentuais em relação à população geral: 1,8% ganha até R\$ 70,00 reais por mês; 7,0% até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e 23,9% até meio salário mínimo, o que demonstra uma situação de pobreza bem mais atenuada do que os Estados do Nordeste e similar aos Estados do Sudeste (SILVA E SILVA, 2012, p. 41).

Do ponto de vista da economia, Silva e Silva (2012, p. 42) aponta que “o Estado tem um setor agropecuário bastante diversificado e altamente produtivo, além de um setor industrial crescente. É o maior Estado produtor nacional de milho e o segundo de cana-de-açúcar e de soja”.

Segundo o Comentário das Contas Regionais (IBGE, 2009 apud SILV; SILVA, 2012, p. 42):

10,13% da população tinha uma renda *per capita* de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo; o percentual de pobres com renda *per capita* de  $\frac{1}{4}$  a  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo era de 1,03%; o percentual de indigente, renda *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, era de 0,49%; os sem rendimentos eram 2,51%.

A Assistência Social no Estado do Paraná é de competência da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social. Apresenta-se a seguir alguns dados desta política no Estado no que se refere a gestão do Programa Bolsa Família:

Dados acessados em 11/04/2012 ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)) indicaram 438.496 famílias incluídas no Bolsa Família, com cobertura e 79,34% da estimativa de famílias pobres perfil Bolsa Família (renda *per capita* familiar de até R\$ 140,00), tendo sido transferidos, de janeiro a abril de 2012, R\$ 344.596.346,70 [...] (SILVA; SILVA, 2012, p. 42).

Quanto ao serviço de Proteção Social Básica tem-se os seguintes dados no Estado do Paraná:

[...] as ações de Proteção Social Básica são realizadas em 547 Cras, com cofinanciamento para 495, sendo 52 próprios, com cobertura de 395 municípios, destacando-se as seguintes ações: PAIF (Serviços de Proteção Social Básica à Família) – capacidade de atendimento das famílias (beneficiários/metapas): 326.632, com repasse acumulado jan./fev. De R\$ 5.793.900,00; Serviço de Convivência ao Idoso e/ou Criança até 6 anos 351.378, repasses acumulado jan./fev. 2012 de R\$ 1.012.736,36; Projovem Adolescente – coletivos: 685 com 17.125 vagas e 7.229 Sisjovem, com repasse em jan. /fev. 2012 de R\$ 1.572.478,50, sendo repasse total para a Proteção Social, no período, da ordem de R\$ 8.824.614,86 (SILVA; SILVA, 2012, p. 42).

No que se refere ao serviço de Proteção Social Especial o Estado do Paraná apresenta as seguintes informações:

A Proteção Social Especial é desenvolvida em 122 CREAS, todos cofinanciados, atendendo 110 municípios. O Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e Suas Famílias atende a 17.069 pessoas com repasse jan./fev. 2012 de R\$ 1.309.021,52; Serviços de Acolhimento: 3.860 (famílias e indivíduos), com repasse até fevereiro de 2012 de R\$ 127.338.651,15; Programa de Erradicação de Trabalho Infantil / Serviço Socioeducativo / Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo: atendimento de 30.109 crianças e adolescentes com transferência até fevereiro 2012 de R\$ 754.500,00; sendo atendidos 5.320 adolescentes pelo Serviço de Proteção ao Adolescente em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço a Comunidade, com um repasse de R\$ 279.400,00 até fevereiro de 2012. O total transferido para o desenvolvimento da Proteção Social Especial no Estado, até fevereiro de 2012, foi de R\$ 5.963.100,59; o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro Pop atendeu 640 famílias e indivíduos, com um repasse até abril de 2012 de R\$ 104.000,00 (SILVA; SILVA, 2012, p. 42-43).

Segundo a mesma autora, o total das transferências, nos períodos considerados, incluem os repasses estaduais e municipais.

No que se refere à Segurança Alimentar no Paraná, Silva e Silva (2012) também traz algumas informações sobre os equipamentos acumulados de 2004 a 2012 nessa área: 8 Bancos de Alimentos, 144 Cozinhas Comunitárias conveniadas e 11 restaurantes populares, com valor conveniado de R\$ 16.395.114,72.

Uma das regionais do Estado do Paraná é a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP), como veremos a seguir.

### 3.2.2 Caracterização da AMUSEP<sup>15</sup>

De acordo com o Paranacidade (2013), as associações de municípios são entidades com personalidade jurídica própria, constituídas com a finalidade de impulsionar o desenvolvimento integrado de uma região específica. O Estado do Paraná é subdividido em dezoito regiões, onde cada região está relacionada a uma determinada associação. Estas associações agrupam um número diferente de municípios e caracterizam-se por afinidades relacionadas com fatores econômicos, climáticos, culturais, geográficos, dentre outros, sendo dirigidas por um prefeito municipal eleito periodicamente pelos demais prefeitos dos municípios que a compõem. As associações devem obstinar a homogeneidade, devendo atuar em colaboração com entidades semelhantes, com órgãos estaduais e federais.

Respaldadas as autonomias municipais, a associação tem por objetivo: “contribuir para ampliar e fortalecer a capacidade institucional e técnica dos municípios; conceder assistência relacionada com suas atividades e atender às questões de âmbito intermunicipal” (PARANACIDADE, 2013).

Ainda segundo Paranacidade (2013), a AMUSEP é oriunda das necessidades de uma região na qual os municípios se mantinham isolados, trabalhando sozinhos com recursos do Estado e da União que se tornavam cada vez mais escassos. Assim, os municípios que compõem a AMUSEP começaram a caminhar no sentido de uma integração de cidades que hoje formam um dos pólos econômicos mais expressivos do Paraná.

---

<sup>15</sup> Informações disponível em <<http://www.paranacidade.org.br>> e <<http://www.amusep.com.br>>. Acesso em 10 jan. 2013.

Ressalta-se que a AMUSEP<sup>16</sup> foi fundada em 29/03/1972. Esta envolve trinta municípios da região de Maringá, sendo eles: Ângulo, Astorga, Atalaia, Colorado, Doutor Camargo, Floraí, Floresta, Flórida, Iguaçu, Itaguajé, Itambé, Ivatuba, Lobato, Mandaguari, Mandaguaçu, Marialva, Munhoz de Mello, Nossa Senhora das Graças, Nova Esperança, Ourizona, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, São Jorge do Ivaí, Sarandi e Uniflor (AMUSEP, 2013).

A população dos 30 municípios da AMUSEP é de quase 748.649 habitantes (IBGE, 2012), com 533.934 eleitores (TRE, 2012). Estes municípios ocupam uma área de 6.997Km<sup>2</sup> no Estado do Paraná. O PIB da região é de R\$ 13 bilhões (IBGE, 2010), sendo que o PIB *per capita* corresponde a R\$ 17.840,55 (IBGE, 2010). A AMUSEP também tem 261.810 domicílios e 407.786 veículos (IPARDES, 2011).

Ao resgatar a história da AMUSEP (2013), recordamos que o norte do Paraná, na região Sul do Brasil, teve a sua ocupação iniciada a partir de 1930, como resultado da fundação, em 1925, da Companhia de Terras Norte do Paraná, idealizada por um grupo de colonizadores ingleses, tendo como líder o Lord Lovat.

O solo fértil e as terras ricas em madeira, adequadas a agricultura, atraíram moradores de outras regiões do Brasil e descendentes de imigrantes italianos, alemães, espanhóis, eslavos e japoneses. Estes colonizadores vieram de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, conforme consta no histórico da AMUSEP (2013).

Segundo a AMUSEP (2013), o crescimento se intensificou nas décadas de 1940, 1950 e 1960, quando o norte do Paraná tornou-se o maior produtor mundial de café. Nesta época muitas cidades abandonaram o planejamento inicial, ocorrendo crescimento desordenado, motivado pela intensa busca de riqueza. O resultado foi um crescimento acelerado, sem a devida preocupação com o meio ambiente e a qualidade de vida nas cidades.

Foi a partir de 1970, com o fim das grandes reservas de madeira, os efeitos do inverno rigoroso, que queimava as plantações de café, e as áreas de erosão, provocadas pela utilização imprevidente do solo, reduziu o trabalho no campo e fez com que grande parte da população rural migrasse para os centros

---

<sup>16</sup> Mapa em anexo.

urbanos, aumentado os problemas das cidades e exigindo assim um novo comportamento das administrações municipais quanto ao planejamento urbano, ainda conforme consta no histórico da AMUSEP (2013).

A AMUSEP se tornou uma associação municipalista que desenvolve assessoria e consultoria técnica na área jurídica, contábil, de comunicação, entre outras. Ressalta-se que hoje a AMUSEP atua na prestação de serviços, como na área da saúde via Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão Paranaense (CISAMUSEP).

A sede da AMUSEP se localiza atualmente à Rua Piratininga, nº 813, segundo andar, quase esquina com a Avenida Horácio Raccanello, no Novo Centro de Maringá. Nos últimos anos a AMUSEP passou a ter um papel relevante na administração e no desenvolvimento dos seus municípios associados. A seguir apresentam-se alguns destes municípios.

### 3.2.3 Caracterização dos Municípios Pesquisados<sup>17</sup>

Caracterizaremos a seguir os quatro municípios da AMUSEP que compõem a amostra desta pesquisa empírica, conforme os critérios de seleção adotados para desenvolver o referido trabalho.

Examinaremos alguns aspectos históricos, geográficos, sociais, econômicos, políticos e culturais destes municípios e, em seguida, a atual estruturação da Política Municipal de Assistência Social em cada um deles.

#### 3.2.3.1 Histórico dos municípios de: Astorga<sup>18</sup>, Colorado<sup>19</sup>, Nova Esperança<sup>20</sup> e Santa Fé<sup>21</sup>:

---

<sup>17</sup> PERFIL Socioeconômico do Norte do Paraná (2010). Disponível em: <<http://www.amusep.com.br>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

<sup>18</sup> ASTORGA. Prefeitura Municipal de Astorga. Disponível em: <<http://www.astorga.pr.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

<sup>19</sup> COLORADO. Prefeitura Municipal de Colorado. Disponível em: <<http://www.colorado.pr.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

<sup>20</sup> NOVA ESPERANÇA. Prefeitura Municipal de Nova Esperança. Disponível em: <<http://www.novaesperanca.pr.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

<sup>21</sup> SANTA FÉ. Prefeitura Municipal de Santa Fé. Disponível em: <<http://www.santafe.pr.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

Para conhecer o *locus* desta pesquisa, seguem as considerações históricas dos municípios pesquisados da AMUSEP.

No dia 14 de dezembro de 1952, Astorga foi desmembrado de Arapongas e o governador Bento Munhoz da Rocha Neto elevou a vila à município. Hoje mantém três distritos: Santa Zélia, Içara e Tupinambá. Portanto, Astorga é sede da comarca composta por estes distritos mais o município de Iguaçu. O gentílico é astorguense.

Em Astorga se localiza o Segundo Santuário de Aparecida no Brasil, há no município um incentivo ao turismo religioso por meio da visitação de suas igrejas e capelas.

Outro município pesquisado é Colorado que se localiza no extremo noroeste do Estado, conquistou o título de Capital do Rodeio do Paraná. A primeira festa do peão foi realizada em 1974 e que tradicionalmente ocorre no mês de março de cada ano.

Além desta festa, que faz do município destaque no cenário estadual e nacional no circuito de rodeios, pode-se também destacar outros eventos como a Copa Nacional do Vale do Paranapanema, Cavalgada Sertaneja e Colorado Fest.

A cidade é sede da comarca que abrange os municípios de Santo Inácio, Santa Inês e Itaguajé. Sedia ainda, no distrito de Alto Alegre, uma das maiores Usinas de Açúcar e Álcool do Sul do Brasil, uma grande geradora de empregos para o município e região.

O município de Colorado foi desmembrado de Jaguapitã em 10 de dezembro de 1955. Seu gentílico é coloradense.

Sobre o município de Nova Esperança, atualmente é conhecido como a Capital Nacional da Seda, com a maior produção de casulos do bicho da seda do país.

A sede da comarca é Nova Esperança e abarca os municípios de Uniflor, Presidente Castelo Branco, Atalaia e Florai. Nova Esperança foi desmembrado de Mandaguari pela Lei Estadual nº 790 em 14 de dezembro de 1952 e seu gentílico é nova-esperancense.

Já a história de Santa Fé começa oficialmente em abril de 1948, com a fundação do núcleo Santa Fé. Em 09 de dezembro de 1956, Santa Fé foi desmembrado de Astorga. Seu gentílico é santafeense.

Atualmente Santa Fé é a capital da fotografia, contando com mais de trinta empresas na área. É sede da comarca que contempla cinco municípios: além de Santa Fé, temos Munhoz de Mello, Ângulo, Lobato e Nossa Senhora das Graças.

### 3.2.3.2 Diagnóstico social dos municípios pesquisados

Observe nos gráficos abaixo que a economia dos municípios pesquisados gira em torno da prestação de serviços, seguido da indústria e agropecuária, respectivamente. Por fim, apresentam-se dados sobre a arrecadação de impostos municipais.

**Gráfico 1:** Perfil Socioeconômico dos Municípios Pesquisados



Fonte: Perfil Socioeconômico do Norte do Paraná (AMUSEP, 2010).

Na atual gestão municipal de Astorga, busca-se fortalecer a agroindústria familiar. Nesta área, o predomínio é das culturas de cana-de-açúcar, soja, trigo, milho e produção de frangos, com três milhões de cabeças alojadas.

Colorado também registra, nos últimos anos, um período de grande desenvolvimento econômico, com mais de 800 empresas em funcionamento, atuando no setor agroindustrial (frigorífico, curtumes, cooperativa, produção de polpas de frutas). No setor de agropecuária há destaque para a cultura da cana-de-açúcar, a silvicultura, soja, milho, mandioca, uva rústica, avicultura de corte, pecuária de corte e de leite. A administração municipal tem programas de incentivo para a fruticultura.

A economia de Nova Esperança é muito diversificada. A sericicultura é a principal atividade econômica do município. Também há criação de peixes. Na agricultura a cana-de-açúcar, mandioca, laranja, soja, milho e uva ocupam as suas terras. A produção de leite também é relevante, com cinco milhões de litros por ano. O rebanho de gado de corte tem 30 mil cabeças e a avicultura aloja quase um milhão de aves. Os setores que mais geram empregos são a agricultura e a pecuária, o comércio, a indústria e a construção civil.

Em Santa Fé, no campo a produção principal é de soja. A área plantada de cana-de-açúcar também é relevante. O rebanho bovino é de quase trinta mil cabeças e a avicultura cresce, chegando a quase um milhão de aves. Na indústria, o setor de confecções é o que mais emprega, seguida da indústria de alimentos e bebidas. O setor serviços na área da fotografia é o de maior participação na economia do município, existindo mais de 30 empresas nesse ramo.

Apontar-se-ão a seguir alguns indicadores sociais sobre os municípios pesquisados.

**Quadro 9** - Diagnóstico socioeconômico e territorial dos municípios pesquisados

<b>Astorga</b>	<b>Santa Fé</b>
Distâncias: Curitiba 416 Km / Maringá 45 Km;	Distâncias: Curitiba 456 Km / Maringá 47 Km;
Área 435 Km <sup>2</sup> / Altitude 675 metros / Latitude 23°13'57"S / Longitude 51°39'56"W / Densidade demográfica 57,02 Hab/Km <sup>2</sup> (IBGE, 2012);	Área 276 Km <sup>2</sup> / Altitude 538 metros / Latitude 23°02'15"S; Longitude 51°48'19"W; Densidade demográfica 38,54 Hab/Km <sup>2</sup> (IBGE, 2012);
População: 24.859 habitantes, com taxa de urbanização de 91,34% (IBGE/2012);	População: 10.668 habitantes, com taxa de urbanização de 88,50% (IBGE, 2012);
Taxa de crescimento geométrico: 0,44% (IBGE, 2010);	Taxa de crescimento geométrico: 1,64% (IBGE, 2010);
Eleitores: 20.292 (TSE, 2012);	Eleitores: 7708 (TSE, 2012);
IDH: 0,750 (PNUD, 2000);	IDH: 0,773 (PNUD, 2000);
Índice de GINI: 0,51 (IBGE, 2010);	Índice de GINI: 0,41 (IBGE, 2010);
PIB: R\$ 323.469.000 (IBGE, 2010);	PIB: R\$ 117.263.000 (IBGE, 2010);
PIB per capita: R\$ 13.094 (IBGE, 2010);	PIB per capita: R\$ 11.236 (IBGE, 2010);
Taxa de pobreza: 19,41% (IBGE/IPARDES, 2000);	Taxa de pobreza: 16,07% (IBGE/IPARDES, 2000);
Famílias em situação de pobreza: 1.434 (IBGE/IPARDES, 2010);	Famílias em situação de pobreza: 440 (IBGE/IPARDES, 2010);
IPDM: 0,7625 (IPARDES, 2010);	IPDM: 0,6986 (IPARDES, 2010);
PEA: 14.138 (IBGE, 2010);	PEA: 5.968 (IBGE, 2010);
Número de empregos – RAIS: 5.422 (MTE, 2011);	Número de empregos – RAIS: 2.600 (MTE, 2011);
Índice de idosos: 50,19% (IBGE/IPARDES, 2010);	Índice de idosos: 48,52% (IBGE/IPARDES, 2010);
Renda média domiciliar per capita : R\$ 869,22 (IBGE, 2010);	Renda média domiciliar per capita: R\$ 703,17 (IBGE, 2010);
Taxa de analfabetismo (de 15 anos ou mais): 8,06 % (IBGE, 2010);	taxa de analfabetismo (de 15 anos ou mais): 8,68% (IBGE, 2010);
Taxa de mortalidade: 6,60 (IBGE, 2010);	Taxa de mortalidade: 6,23 (IBGE, 2010);
Taxa de natalidade: 13,00 (IBGE, 2010).	Taxa de natalidade: 10,83 (IBGE, 2010);

<b>Colorado</b>	<b>Nova Esperança</b>
Distâncias Curitiba 503 Km / Maringá 87 Km;	Distâncias: Curitiba 467 Km / Maringá 54 Km;
Área 403 Km <sup>2</sup> / Altitude 400 metros / Latitude 22°50'15"S / Longitude 51°58'23"W / Densidade demográfica 55,87Hab/Km <sup>2</sup> (IBGE, 2012);	Área 402 Km <sup>2</sup> / Altitude 600 metros / Latitude 23°11'01"S / Longitude 52°12'17"W / Densidade demográfica 66,49Hab/Km <sup>2</sup> (IBGE, 2012);
População: 22.555 habitantes, com taxa de urbanização de 94% (BGE, 2012);	População: 26.749 habitantes, com taxa de urbanização de 91,39% (IBGE, 2012);
Taxa de crescimento geométrico: 0,64% (IBGE, 2010);	Taxa de crescimento geométrico: 0,34% (IBGE, 2010);
Eleitores: 18.691 (TSE, 2012);	Eleitores: 21.127 (TSE, 20102)
IDH: 0,782 (PNUD, 2000);	IDH: 0,748 (PNUD, 2000);
Índice de GINI: 0,43 (IBGE, 2010);	Índice de GINI: 0,46 (IBGE, 2010);
PIB: R\$ 437.638.000 (IBGE, 2010);	PIB: R\$ 377.800.000 (IBGE, 2010);
PIB per capita: R\$ 19.584 (IBGE, 2010);	PIB per capita: R\$ 14.196 (IBGE, 2010);
Taxa de pobreza: 16,97% (IBGE/IPARDES, 2000);	Taxa de pobreza: 17,02% (IBGE/IPARDES, 2000);
Famílias em situação de pobreza: 1.087 (IBGE/IPARDES, 2010);	Famílias em situação de pobreza: 1.307 (IBGE/IPARDES, 2010);
IPDM: 0,7946 (IPARDES, 2010);	IPDM: 0,7355 (IPARDES, 2010);
PEA: 12.731 (IBGE, 2010);	PEA: 14.515 (IBGE, 2010);
Número de empregos – RAIS: 7.496 (MTE, 2011);	Número de empregos – RAIS: 5.272 (MTE, 2011);
Índice de idosos: 47,89 % (IBGE/IPARDES, 2010);	Índice de idosos: 46,24% (IBGE/IPARDES, 2010);
Renda média domiciliar per capita: R\$ 828,44 (IBGE, 2010);	Renda média domiciliar per capita: R\$ 714,69 (IBGE, 2010);
Taxa de analfabetismo (de 15 anos ou mais): 8,84 % (IBGE, 2010);	Taxa de analfabetismo (de 15 anos ou mais): 8,78 % (IBGE, 2010);
Taxa de mortalidade: 7,07 (IBGE, 2010);	Taxa de mortalidade: 7,89 (IBGE, 2010);
Taxa de natalidade: 11,10 (IBGE, 2010).	Taxa de natalidade: 12,40 (IBGE, 2010).

**Fonte:** Caderno estatístico dos municípios de Astorga, Colorado, Santa Fé e Nova Esperança (IPARDES, 2012).

<b>Legenda:</b> IDH – Índice de Desenvolvimento Humano PIB – Produto Interno Bruto IPDM – Índice de IparDES de Desenvolvimento Municipal PEA – População Economicamente Ativa	TAXA DE POBREZA – Pessoas em situação de pobreza é a população calculada em função da renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo. Os dados referentes a Situação de Pobreza são provenientes dos microdados do Censo Demográfico (IBGE) e das Tabulações especiais feitas pelo IparDES.
---	--

Os municípios pesquisados apresentam dados políticos, econômicos e sociais específicos, porém semelhantes, conforme demonstram os indicadores sociais acima. São municípios de pequeno porte, no qual o número de habitantes varia de 10 a 26 mil com população predominantemente urbana.

Há uma gestão municipal estruturalmente organizada, todavia existe a necessidade de reestruturação interna quanto à Política de Assistência Social para atender a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica na perspectiva do SUAS, como veremos a seguir.

### 3.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS<sup>22</sup>: CONFIGURAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Os municípios pesquisados encontram-se em processo de reordenamento institucional para cumprir as exigências de habilitação na gestão plena, segundo os eixos estruturantes, princípios e diretrizes da NOB-SUAS (2005/2012).

#### 3.3.1 Caracterização da demanda atendida pela Política Municipal de Assistência Social

Durante a pesquisa de campo, os mesmos apontaram como principal população da Política de Assistência Social os indivíduos ou famílias em situações de vulnerabilidade socioeconômica, crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, conforme propõe a LOAS (1993).

---

<sup>22</sup> Relatório Geral do Plano Municipal de Assistência Social (ASTORGA; COLORADO; NOVA ESPERANÇA; SANTA FÉ, 2011). Na ocasião, documento exigido anualmente pela Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, hoje conhecida como a Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Estado do Paraná. A referência para análise da gestão é o ano anterior a elaboração e entrega do relatório.

**Tabela 1** - Prioridade de atendimento nos municípios pesquisados.

Municípios pesquisados	Indivíduos ou famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica	Criança e Adolescente	Idoso	Pessoa com Deficiência
Astorga	2º	1º	3º	4º
Colorado	4º	2º	1º	3º
Nova Esperança	1º	2º	3º	4º
Santa Fé	1º	2º	3º	4º

Fonte: Produção própria (2012).

Os municípios apresentam relativa autonomia para estabelecer prioridades de atendimento, considerando a demanda apresentada. Observa-se na tabela que dois municípios identificam indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica como prioridade de atendimento.

Essa iniciativa é orientada pela matricialidade sociofamiliar – um dos eixos estruturantes do SUAS – que designa como principal referência a mulher no contexto familiar. Para ilustrar essa orientação lembramos que a inclusão da família no CADÚNICO – por exemplo - se dá prioritariamente através da mulher, considerada responsável pelo cadastro da família.

Em seguida, os municípios apontam criança e adolescente, idosos e pessoas com deficiência, respectivamente. Ao caracterizar a demanda atendida pela Política de Assistência Social nos municípios pesquisados, levantamos outros dados importantes.

**Quadro 10** - Demandas da Política Municipal de Assistência Social

Municípios pesquisados	População potencialmente usuária da PMAS	População do CADÚNICO	Quantidade de famílias que recebem PBF e o valor do recurso financeiro repassado para os municípios	Condicionalidades do PBF (Segundo MDS/2013, a média região Sul é acima de 80%)
Astorga	2.557 famílias ou 8.080 indivíduos referenciados	2.427 famílias ou 7.607 indivíduos cadastrados, sendo 216 idosos e 264 pessoas com deficiência	726 R\$ 86.610,00	Educação 97, 03 % Saúde 98, 14%
Colorado	1.900 famílias referenciadas	1.174 famílias ou 3.952 indivíduos cadastrados, sendo 105 idosos e 278 pessoas com deficiência	399 famílias R\$ 44.658,00	Educação 95, 67% Saúde 94,76%
Nova Esperança	3.500 famílias referenciadas	3.180 famílias ou 10.113 indivíduos cadastrados, sendo 286 idosos e 335 pessoas com deficiência	1.335 famílias R\$ 153.102,00	Educação 99,03% Saúde 98,17%
Santa Fé	2.500 famílias referenciadas	786 famílias ou 2.662 indivíduos cadastrados, sendo 41 idosos e 89 pessoas com deficiência	193 famílias R\$ 23.483,00	Educação 95,93% Saúde 66,67%

**Fonte:** Relatório Geral do Plano Municipal da Assistência Social de Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé (2011).

Segundo o Relatório Geral do Plano Municipal da Assistência Social de Astorga (2011), o número da população potencialmente usuária da Política de Assistência Social é 2.557 famílias ou 8.080 pessoas (PNAD, 2006).

Segundo a Rede Suas - RI Síntese dos Programas Sociais (2013) – em dezembro de 2012 havia 216 idosos e 264 pessoas com deficiência cadastradas NO CADÚNICO.

Portanto, o total de famílias que se encontram cadastradas em dezembro de 2012 no CADÚNICO é de 2.427 ou 7.607 pessoas; destes 726 recebem PBF o que corresponde ao repasse financeiro de R\$ 86.610,00 (RI Bolsa Família Cadúnico/Rede Suas, 2013).

Em relação às condicionalidades do PBF, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de setembro de 2012, atingiu o percentual de 97,03%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 685 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 706. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 69,89%, resultando em 65

jovens acompanhados de um total de 93. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2012, atingiu 98,14 %, percentual equivale a 476 famílias de um total de 485 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município (RI Bolsa Família Cadúnico/Rede Suas, 2013).

No Relatório Geral do Plano Municipal de Assistência Social de Astorga (2011), o município identifica as situações e áreas de maior vulnerabilidade e risco social do município, ressaltando o aumento preocupante de tráfico e consumo de drogas ilícitas, situações de violência e exploração sexual envolvendo crianças e adolescentes, bem como situações de negligência, violência, abandono e precárias condições de sobrevivência de pessoas idosas, considerando o fenômeno de envelhecimento populacional.

Já o Relatório Geral do Plano Municipal da Assistência Social de Colorado (2011), o número da população potencialmente usuária da Política de Assistência Social de Colorado é 1900 famílias (PNAD, 2006).

Segundo a Rede Suas - RI Síntese dos Programas Sociais (2013) – em dezembro de 2012 havia 105 idosos e 278 pessoas com deficiência cadastradas no CADÚNICO.

Portanto, o total de famílias que se encontravam cadastradas em dezembro de 2012 no CADÚNICO era de 1.174 ou 3.952 pessoas; destes 399 recebem PBF o que corresponde ao repasse financeiro de R\$ 44.658,00 em janeiro deste ano (RI Bolsa Família Cadúnico/Rede Suas, 2013).

Em relação às condicionalidades do PBF, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de setembro de 2012, atingiu o percentual de 94,76%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 398 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 420. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 87,04%, resultando em 47 jovens acompanhados de um total de 54. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2012, atingiu 95,67%, percentual equivale a 287 famílias de um total de 300 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município (RI Bolsa Família Cadúnico/Rede Suas, 2013).

No Relatório Geral do Plano Municipal de Assistência Social de Colorado (2011), o município identifica as situações e áreas de maior vulnerabilidade e risco social, apontando os bairros periféricos Jardins Progresso, Cairi, Laranjeiras e Santa Clara como as áreas mais críticas do município.

Ao analisar o Relatório Geral do Plano Municipal da Assistência Social de Nova Esperança (2011), observa-se que o número da população potencialmente usuária da Política de Assistência Social no município é 3.500 famílias (PNAD, 2006).

Segundo a Rede Suas - RI Síntese dos Programas Sociais (2013) – em dezembro de 2012 havia 286 idosos e 335 pessoas com deficiência cadastradas no CADÚNICO.

Portanto, o total de famílias que se encontram cadastradas em dezembro de 2012 no CADÚNICO era de 3.180 ou 10.113 pessoas; destes 1335 recebem PBF o que corresponde ao repasse financeiro de R\$ 153.102,00 em janeiro deste ano (RI Bolsa Família Cadúnico/Rede Suas, 2013).

Em relação às condicionalidades do PBF, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de setembro de 2012, atingiu o percentual de 99,03%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 1.526 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 1.541. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 98,17%, resultando em 321 jovens acompanhados de um total de 327. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2012, atingiu 86,35%, percentual equivale a 968 famílias de um total de 1.121 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município (RI Bolsa Família Cadúnico/Rede Suas, 2013).

No Relatório Geral do Plano Municipal de Assistência Social de Nova Esperança (2011), o município identifica as situações e áreas de maior vulnerabilidade e risco social do município, apontando a permanência de emprego e subemprego no campo por meio da atividade de sericicultura; aumento da população de rua, vítimas de violência e/ou abuso sexual de crianças e adolescentes, maus tratos a idosos e pessoas com deficiência.

Conforme o Relatório Geral do Plano Municipal da Assistência Social de Santa Fé (2011), o número da população potencialmente usuária da Política de Assistência Social é 2.500 famílias (PNAD, 2006).

Segundo a Rede Suas - RI Síntese dos Programas Sociais (2013) – em dezembro de 2012 havia 41 idosos e 89 pessoas com deficiências cadastradas no CADÚNICO.

Dessa forma, em janeiro de 2013, o total de famílias em Santa Fé que se encontram cadastradas no CADÚNICO é de 786 famílias ou 2.622 pessoas; destes 193 recebem PBF, o que corresponde ao repasse financeiro de R\$ 23.483,00 em janeiro deste ano (RI Bolsa Família Cadúnico/Rede Suas, 2013).

Em relação às condicionalidades do PBF, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de setembro de 2012, atingiu o percentual de 95,93%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 212 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 221. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 66,67%, resultando em 16 jovens acompanhados de um total de 24. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de junho de 2012, atingiu 82,09%, percentual equivale a 110 famílias de um total de 134 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município (RI Bolsa Família Cadúnico/Rede Suas, 2013).

No Relatório Geral do Plano Municipal de Assistência Social de Santa Fé (2011), o município identifica as situações e áreas de maior vulnerabilidade e risco social do município, apontando o aumento preocupante de dependentes de substâncias psicoativas e da demanda de famílias solicitando apoio do Estado nesse sentido.

Diante da demanda apresentada, apontaremos a seguir como os serviços de proteção social básica e especial no âmbito do SUAS estão formalmente estruturadas nos municípios pesquisados

### 3.3.2 A Estruturação da Proteção Social Básica e Especial dos Municípios Pesquisados

Conforme estabelece a NOB-SUAS (2005/2012), Astorga, Colorado e Nova Esperança são municípios de pequeno porte II com habilitação na gestão plena e Santa Fé se constitui município de pequeno porte I também com gestão plena.

Considerando a estruturação do SUAS, os municípios pesquisados desenvolvem ações de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial por meio de equipamentos públicos: CRAS e CREAS, respectivamente, conforme previsto legalmente.

**Gráfico 2** - Estruturação dos equipamentos públicos de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial nos municípios pesquisados.



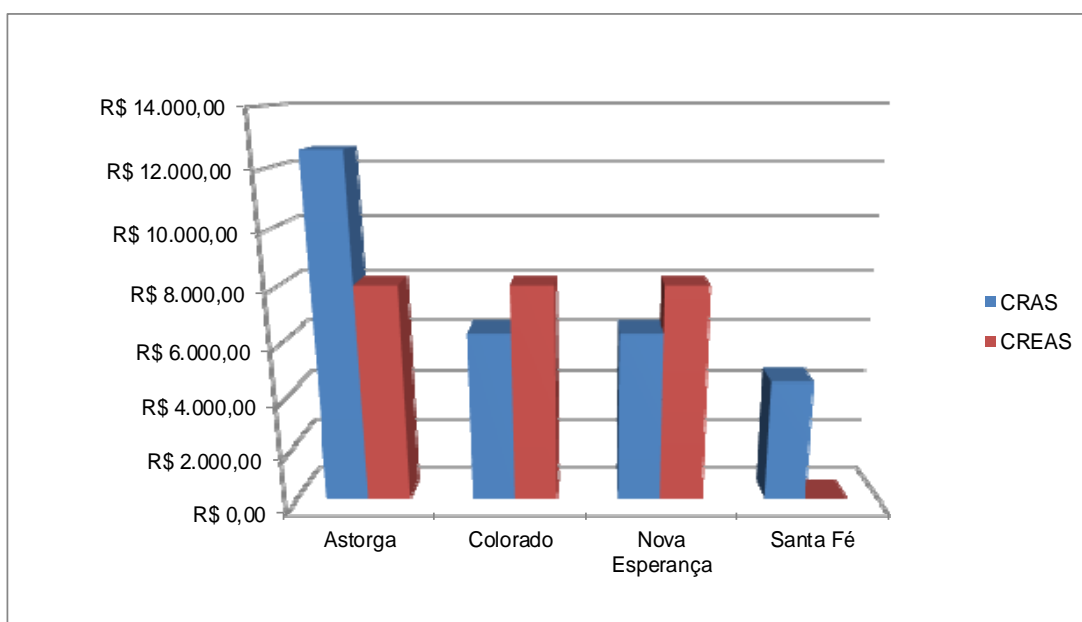
**Fonte:** Produção própria (2012).

Observe no gráfico acima, que todos os municípios pesquisados possuem pelo menos um CRAS, com exceção de Astorga que tem dois, considerando o porte do município e as demandas apresentadas à Política de Assistência Social. O único município pesquisado que não tem CREAS é Santa Fé, mesmo estando habilitado em gestão plena. Justifica-se que os municípios de

pequeno porte I não tem infraestrutura o suficiente para implantação de CREAS, nestes casos sugere-se, então, a estruturação de um CREAS regionalizado, tal alternativa está em negociação entre os municípios da comarca de Santa Fé.

Os equipamentos públicos de Astorga - CRAS I e o CREAS - se localizam na região central do município e o CRAS II em uma região de vulnerabilidade do município. O CRAS e o CREAS de Colorado se localizam em um bairro vulnerável. O CRAS e CREAS de Nova Esperança se localizam na região central do município, estando em fase de estruturação. O CRAS de Santa Fé se localiza em um bairro nobre da cidade. Portanto, os municípios não tem respeitado o princípio da territorialidade, o que pode dificultar o acesso da população a porta de entrada da Proteção Social Básica e Especial da Política de Assistência Social.

**Gráfico 3** - Repasse do governo federal para manutenção dos equipamentos públicos de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial nos municípios pesquisados.



**Fonte:** Rede Suas: RI Proteção Social Básica e RI Proteção Social Especial (2013).

Conforme gráfico acima, os municípios pesquisados têm seus equipamentos públicos cofinanciados: Astorga recebe repasse financeiro do MDS para manutenção de dois CRAS e Santa Fé constitui-se município de pequeno porte I, portanto recebe valor menor. Os outros dois municípios também recebem equivalente a habilitação. O mesmo ocorre com os municípios de Astorga, Colorado

e Nova Esperança para manutenção do CREAS. Apenas Santa Fé não recebe repasse do governo federal para proteção social especial por não ter o equipamento no município.

No que se refere à gestão político-administrativa, os municípios se organizam da seguinte forma:

**Quadro 11** - Estruturação do órgão gestor nos municípios pesquisados.

Municípios pesquisados	Departamento	Secretaria
Astorga	X	
Colorado		X
Nova Esperança		X
Santa Fé		X

**Fonte:** Produção própria (2012).

O órgão gestor dos municípios pesquisados é responsável pelo planejamento, monitoramento e avaliação da Política Municipal de Assistência Social. Apenas em Santa Fé assume também uma função direta com a população demandatária uma vez que desenvolve ações do CREAS.

Em Astorga, a Política de Assistência Social é conduzida pelo órgão gestor - Departamento de Cidadania e Desenvolvimento Social - que é vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, assim como outros departamentos: Departamento de Educação, Departamento de Saúde, Departamento de Cultura e Turismo, Departamento de Esporte e Lazer. Cada departamento tem seu respectivo diretor(a).

Em Colorado o órgão gestor apresenta a nomenclatura de Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Comunitário. Em Nova Esperança e Santa Fé o órgão gestor denomina-se Secretaria Municipal de Assistência Social.

Ressalta-se que os espaços físicos onde funcionam o órgão gestor, CRAS e CREAS nos municípios de Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé apresentam as condições mínimas para desenvolvimento do trabalho, portanto precisam ser adaptados conforme a demanda apresentada.

Em Astorga e Colorado o órgão gestor funciona no pátio da Prefeitura Municipal. No que se refere ao espaço físico disponibilizado em Astorga, os CRAS funcionam em prédios diferentes, um próprio do município e outro alugado,

e a casa onde funciona o CREAS também é alugada, são espaços adaptados para atender a demanda.

Em Colorado, o CRAS e o CREAS funcionam em espaços compartilhados, adaptados e próprios da prefeitura municipal. Ressalta-se que o piso, as paredes, a acústica e a luminosidade no local são precárias.

Em Nova Esperança o órgão gestor, CRAS e CREAS funcionam em prédios distintos e adaptados, próprios do município. Em Santa Fé, o órgão gestor funciona em local próprio do município e o CRAS foi estruturado em uma casa alugada.

A partir dos dados colhidos, a organização dos espaços físicos da Política Municipal de Assistência Social se dá da seguinte forma:

**Tabela 2** - Espaço físico disponível para Política Municipal de Assistência Social.

Municípios pesquisados	Prédios diferentes para órgão gestor, CRAS e CREAS		Tem no CRAS e/ou CREAS					
	Sim	Não	Recepção	Sala de atendimento individual	Sala de atendimento grupal	Banheiros separados de funcionários e usuários	Pátio	Cozinha
Astorga	-	X	X	X	X	X	-	X
Colorado	X	X	X	X	X	X	-	X
Nova Esperança	X	-	X	X	X	X	X	X
Santa Fé	X	-	X	X	X	X	X	X

**Fonte:** Produção própria (2012).

Conforme tabela acima, o espaço é organizado com recepção, sala de atendimento individual e grupal, banheiros separados para funcionários e usuários e, por fim, a cozinha. Em Astorga e Colorado não há pátio, o que dificulta atividades externas no local.

Ainda no que se refere à gestão municipal da Política de Assistência Social, constatamos que nem todos os municípios pesquisados atendem os requisitos básicos para habilitação nesta política social, tais como o CPF e instrumentais de gestão.

**Tabela 3 - Gestão Pública da Política Municipal de Assistência Social.**

Municípios pesquisados	Conselho municipal	Plano municipal	Fundo municipal	Relatório de gestão anual	Gestão de informação, monitoramento e avaliação
Astorga	X	X	X	X	X
Colorado	X	-	X	X	-
Nova Esperança	X	-	X	X	-
Santa Fé	X	-	X	X	X

**Fonte:** Produção própria (2012).

Os gestores de Colorado, Nova Esperança e Santa Fé afirmam não ter o Plano Municipal de Assistência Social. Colorado e Nova Esperança também não apresentam gestão de informação, monitoramento e avaliação. Apenas o de Astorga confirma ter todas as ferramentas de gestão exigidas.

Os Conselhos Municipais na área de Assistência Social, Criança e Adolescente e Programa Bolsa Família, conforme estabelecido legalmente, são os mais comuns da área social. A estruturação de Conselhos Municipais de Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência são exceções em municípios de pequeno porte. Temos conhecimento da regulamentação apenas em Santa Fé na área de deficiência, todavia sem efetiva participação.

Durante a pesquisa, também identificaram-se os serviços oferecidos pelos municípios da amostragem. Tais dados foram colhidos via questionário, no Relatório Geral do Plano Municipal de Assistência Social de 2011 e na Rede SUAS.

Ressalta-se que na análise dos dados foi constatado que nem todos os municípios pesquisados apresentam de forma específica a capacidade de atendimento de cada programa, projeto, ação ou serviço socioassistencial, bem como o recurso financeiro correspondente.

Portanto, a seguir apresentar-se-ão os serviços oferecidos pelos municípios pesquisados: Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé.

Quanto aos serviços de proteção social básica desenvolvidos pelo CRAS, destacamos: Programa de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (crianças, adolescentes e idosos), Socialização Familiar e Comunitária; Programas de Segurança Alimentar e Nutricional (Programas de Agricultura Familiar como Compra Direta e Horta Comunitária), Programas de Enfrentamento a Pobreza, Programas de Inclusão

Produtiva (beneficiários do PBF e BPC), Programas de Geração de Renda e Trabalho, Programa do Leite das Crianças, Programas de Transferência de Renda (PBF e BPC), Pró-Jovem, Atendimento Circunstancial Emergencial e concessão de benefícios eventuais.

Os benefícios eventuais oferecidos pelos municípios pesquisados são: inclusão na cota de alimentos/cesta básica, organização dos documentos para isenção da taxa de água e luz, liberação de passagens de ônibus, auxílio natalidade e funeral, documentações pessoais, fotos para documentos, material de construção e limpeza de fossa. Ressalta-se que o CMAS deve aprovar resolução própria dos benefícios eventuais a serem desenvolvidos no âmbito municipal, conforme Resolução nº 039/2010 do CNAS, porém tal regulamentação está em processo nos municípios pesquisados.

Ressalta-se que Astorga é o único município dos pesquisados, que apresenta regulamentado por lei o serviço de proteção em situações de calamidade pública de emergência.

Os serviços de proteção social especial realizados pelo CREAS, identificamos: aconselhamento e assessoramento sociojurídico, Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI), Casa de Acolhida/Passagem para pessoas em situação de rua, Casa Lar para crianças e adolescentes, Asilo de Idosos, Serviços de Habilitação e Reabilitação para pessoas com deficiência (normalmente realizado em parceria com a APAE), Atendimento especializado à população em situação de trabalho infantil (PETI), Execução de Medidas Socioeducativas (LA e PSC) e Serviço de atendimento especializado às famílias com direito violado e/ou medidas de proteção.

Destaca-se que a maioria dos serviços oferecidos são padronizados uma vez que para receber repasse do governo federal deve-se atender às regras designadas pelo SUAS quanto a organização dos serviços, porém há singularidades que são próprias de cada município; a estruturação da Assistência Social ainda é diversificada e específica em cada realidade, conforme demandas apresentadas e interesses da gestão municipal.

No que se refere à tipificação nacional dos serviços socioassistenciais oferecidos pela rede não governamental, apenas Astorga declara estar em processo de reestruturação conforme a Resolução nº 109, de 11/11/2009.

**Tabela 4 - Tipificação dos serviços oferecidos pela rede socioassistencial.**

Municípios pesquisados	Rede socioassistencial organizada conforme tipificação dos serviços		
	SIM	NÃO	EM ANDAMENTO
Astorga	-	-	X
Colorado	-	X	-
Santa Fé	-	X	-
Nova Esperança	-	X	-

**Fonte:** Produção própria (2012).

Na rede socioassistencial governamental de Astorga, além do CRAS e CREAS, o município mantém a Casa Lar, que atende crianças e adolescentes destituídos do poder familiar por situação de omissão, negligência ou maus tratos; a Central de Alimentos que mantém a padaria e a vaca mecânica; Projeto de Integração à Infância e a Adolescência com atividades de contraturno; Serviço de Convivência onde é desenvolvida as atividades do PETI e, por fim, o Centro de Convivência do Idoso.

A rede socioassistencial não governamental de Astorga é composta pela: Casa de Acolhida Divina Providência (casa de passagem de curta permanência), Centro de Atendimento Sociofamiliar (atividades para família), Formando o Cidadão de Astorga (Projeto de Adolescente Aprendiz), Associação das Senhoras Rotarianas (que desenvolve ações beneficentes com a comunidade), Sociedade São Vicente de Paulo (que atende idoso e família), Pastoral da Criança, Associação de Moradores, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Rede de Combate ao Câncer e Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Família (APMIF).

A rede socioassistencial governamental de Colorado se restringe às ações desenvolvidas pelo CRAS e CREAS. E a rede socioassistencial não governamental é composta da seguinte maneira: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Colorado (APAE); Associação de Proteção aos Idosos de Colorado; Associação da Terceira Idade Ciranda da Amizade de Colorado; Associação de Proteção à Maternidade e Infância (APMI) e Associação Casa Lar de Colorado.

A rede socioassistencial governamental de Nova Esperança se restringe às ações desenvolvidas pelo CRAS e CREAS. E a rede socioassistencial

não governamental é dividida da seguinte forma: Proteção Social Básica – Comunidade de Assistência Bom Pastor, Associação Divina Providência, ONG Ninho da Águia e Pastoral da Criança. E de Proteção Social Especial: Asilo São Vicente de Paulo, Casa Lar Esperança e APAE.

Em Santa Fé, a rede socioassistencial governamental mantém a Casa Lar para crianças e adolescentes destituídos do poder familiar e o Centro de Convivência do Idoso.

No CRAS de Santa Fé são desenvolvidos vários programas, projetos e serviços da área social, cultural, lazer e profissionalizante, dentre eles: casamento comunitário, brinquedoteca, informática, karatê, música, violão, artesanato, curso de jardinagem, cozinha, padaria e outros na área de alimentícios, eletricitista, etc. Tais ações contemplam crianças, adolescentes, homens e mulheres, idosos e moradores da Vila Rural. Estas ações são desenvolvidas em diversos espaços municipais.

A rede socioassistencial não governamental de Santa Fé contempla três entidades que recebem subvenção municipal: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) que atende cerca de 40 pessoas com deficiência intelectual ou múltipla com serviços socioassistenciais, educacionais e de saúde e recebe o valor mensal de R\$ 1.311,00 via FMAS; Associação de Proteção a Maternidade e Infância (APMI) que atende criança, adolescente e família com atividades de contraturno no Projeto Eloabelinha e Centro de Promoção Humana (CPH) que mantém a Guarda Mirim com atividades de lazer, cultura e qualificação profissional para jovens; Casa da Criança que atende cerca de 20 crianças em situação de desnutrição em parceria com a Pastoral da Criança e, por fim, o Asilo de Idosos, que oferece abrigo institucional para aproximadamente 20 idosos.

Ressalta-se que os clubes de serviço do município, como Rotary Clube, Lions Clube e Maçonaria também desenvolvem ações beneficentes para comunidade com o apoio da Política Municipal de Assistência Social.

Considerando a proteção social básica e especial, vejamos a seguir como os municípios pesquisados planejam as ações e os respectivos orçamentos no âmbito do SUAS.

### 3.3.3 Planejamento das Ações e do Orçamento da Política Municipal de Assistência Social

No final de 2011, os municípios pesquisados elaboraram o Relatório Geral do Plano Municipal de Assistência Social e neste documento construíram o planejamento das ações a serem desenvolvidas em 2012. Vejamos as metas e os respectivos recursos financeiros apontados:

**Quadro 12 – Planejamento da Política Municipal de Assistência Social para 2012**

<b>Astorga</b>	
<b>Ações</b>	<b>Recurso Financeiro (R\$)</b>
Proteção Social Básica: implementação do equipamento público: CRAS I e II, órgão gestor e CMAS; descentralizar o atendimento e ampliar quadro de recursos humanos.	75.600,00
Proteção Social Especial: implementação do equipamento público: CREAS; divulgação do serviço realizado pelo órgão gestor e CREAS	120.000,00
Aprimoramento da gestão: articulação da rede socioassistencial, órgão gestor e secretaria regional; escola de formação.	10.000,00
<b>Total</b>	<b>2.056.000,00</b>

<b>Colorado</b>	
<b>Ações</b>	<b>Recurso Financeiro (R\$)</b>
Elaboração do projeto social e arquitetônico; construção de um CRAS	102.000,00
Ampliar o quadro de equipe técnica do CRAS via contratação de mais uma Assistente Social	2.000,00
Realização do mapeamento do território e promoção de parcerias com as demais políticas setoriais	5.000,00
Ampliar as hortas comunitárias do município	10.000,00
Grupos de encontros dos idosos: divulgação e transporte	12.000,00
Adequação do espaço físico e da equipe de atendimento do CRAS; ampliação da divulgação	80.000,00
Ações específicas de atendimento em consonância com outras políticas setoriais; disponibilização da equipe técnica e implantação do CREAS	100.000,00
Criar mecanismo de atendimento por meio da implantação do sistema de disque denúncia municipal	12.000,00
Ampliar sistema de avaliação e monitoramento dos programas, projetos e benefícios	1.500,00
Realizar capacitação periódica dos profissionais do município	3.000,00

<b>Nova Esperança</b>	
<b>Ações</b>	<b>Recurso Financeiro (R\$)</b>
Promover encontros descentralizados – grupos socioeducativos na comunidade em horários acessíveis	8.000,00
Realizar cursos profissionalizantes para os usuários – geração de trabalho e renda	80.000,00
Implantar o CRAS itinerante	20.000,00
Formular projetos que garantam aos usuários a promoção do acesso a qualidade de vida em parceria com outras políticas setoriais	10.000,00
Implantar mais um equipamento público de proteção social básica – CRAS	100.000,00
Elaboração de diagnóstico socioeconômico territorial	10.000,00
Realização de grupos socioeducativos	15.000,00
Promover melhorias físicas e de recursos humanos nas entidades da rede socioassistencial cadastradas no CMAS	50.000,00
Aprimorar as ações do PETI	20.000,00
Desenvolver projetos e contratar 3 profissionais para o Centro de Convivência do Idoso	30.000,00
Aprimorar serviços de garantia dos direitos da pessoa com deficiência: promover acessibilidade, realizar a conferência municipal e criação do CMDPD	5.000,00
Realizar campanhas de divulgação da proteção social especial	30.000,00
Promover capacitação continuada para os trabalhadores do SUAS	50.000,00
Promover o controle social por meio de debates entre os conselhos municipais	30.000,00
Capacitar os agentes envolvidos com a Política de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente	20.000,00
<b>Total</b>	<b>478.000,00</b>

**Fonte:** Relatório Geral do Plano Municipal de Assistência Social (ASTORGA, COLORADO, SANTA FÉ E NOVA ESPERANÇA, 2011).

Observa-se nos quadros acima que Nova Esperança é o município pesquisado, que designou o maior montante de recurso financeiro para Assistência Social, seguido de Astorga, Colorado e Santa Fé.

No planejamento das ações, Astorga pretende investir no órgão gestor, CRAS e CREAS, aprimorando os serviços, recursos humanos e articulação da rede socioassistencial. Seu maior investimento centraliza-se na proteção social especial.

No planejamento das ações de Colorado, reflete-se o interesse da gestão municipal em investir na construção de outro equipamento público de proteção social básica e especial, assim como a adequação do espaço já existente. Também visa aprimorar os serviços e ampliar o pessoal, promover a elaboração de diagnóstico social e implantação de meios de divulgação, fiscalização e avaliação. Um dos menores investimentos direciona-se para capacitação e contratação de equipe técnica.

No planejamento das ações de Santa Fé, percebemos que o município prioriza a capacitação. Além disso, propõe a manutenção dos serviços

existentes, realização de diagnóstico social e implantação de um sistema de informação, conforme propõe o SUAS.

O diferencial no planejamento das ações de Nova Esperança dos demais municípios pesquisados é o investimento nos conselhos municipais e a implantação do CRAS itinerante que, segundo o MDS (2013), refere-se à estruturação de uma equipe volante composta por dois técnicos de ensino superior (preferencialmente Assistente Social e Psicólogo) e dois técnicos de nível médio.

Equipe Volante consiste em uma equipe adicional que integra um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em funcionamento, com objetivo de prestar serviços no território de abrangência do referido CRAS, para famílias referenciadas a este CRAS. Essas famílias vivem em locais de difícil acesso, distantes desta unidade física, ou estão dispersas no território. A equipe volante é responsável por realizar a busca ativa destas famílias, desenvolver o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e demais serviços de Proteção Básica, que poderão ser adaptados às condições locais específicas, desde que respeitem seus objetivos. A Equipe Volante é ainda responsável por incluir as famílias no Cadastro Único, realizar encaminhamentos necessários para acesso a renda, para serviços da Proteção Especial e para serviços de outros setores, sempre que couber (MDS, 2013).

Apresenta-se a seguir o orçamento público municipal de 2011 e o que foi destinado para Política de Assistência Social nos municípios pesquisados e as respectivas fontes de recursos.

**Quadro 13** – Orçamento Público de 2011 dos Municípios Pesquisados: Orçamento Geral e Orçamento da Política de Assistência Social

Orçamento Municipal Anual		
Municípios	Orçamento Geral	Orçamento do FMAS
Astorga	R\$ 34.437.239,00	5,38% - R\$ 1.460.099,00
Colorado	R\$ 28.789.750,00	5,38% - R\$ 1.549.835,00
Santa Fé	R\$ 15.004.500,00	5,85% - R\$ 40.950,00
Nova Esperança	R\$ 36.344.330,00	4,15% - R\$ 1.134.405,60

Recursos previstos para o FMAS na lei orçamentária anual				
Fontes de recursos	Astorga	Colorado	Santa Fé	Nova Esperança
Recursos próprios (R\$)	1.187.070,00	1.329.335,00	742.245,00	1.159.405,60
Nacional (R\$)	273.029,00	220.500,00	135.331,18	349.000,00
Estadual (R\$)	0	0	0	0
Total (R\$)	1.460.099,00	1.549.835,00	877.576,18	349.000,00
Capital (R\$)	41.400,00	9.725,00	11.655,00	75.200,00
Corrente (R\$)	1.418.699,00	1.540.110,00	865.921,18	1.433.205,60
Recursos a serem investidos na rede socioassistencial da PSB (R\$)	1.358.395,00	1.486.835,00	843.062,50	1.134.405,60
Recursos a serem investidos na rede socioassistencial de PSE (R\$)	101.704,00	63.000,00	34.513,68	95.000,00

Valores alocados anualmente via fundos municipais				
Fundos Municipais	Astorga	Colorado	Santa Fé	Nova Esperança
FMDI – Fundo Municipal dos Direitos do Idoso	0	0	0	0
FMDCA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	R\$ 393.054,00	R\$ 194.250,00	R\$ 69.090,00	R\$ 229.280,00
FMDPCD – Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	0	0	0	0

**Fonte:** Relatório Geral do Plano Municipal de Assistência Social (ASTORGA, COLORADO, SANTA FÉ E NOVA ESPERANÇA, 2011).

O orçamento municipal destinado para a operacionalização da Política de Assistência Social nos municípios pesquisados gira em torno de 5% envolvendo a manutenção dos serviços da assistência social e o pagamento de pessoal.

O montante maior é recurso próprio do município, seguido do repasse nacional. Nenhum dos municípios pesquisados informou sobre repasse de recursos estaduais. Apenas Astorga assinalou recursos estaduais do Fundo da

Infância e Adolescência (FIA), porém sem mencionar valores. O cofinanciamento estadual é ausente na Política de Assistência Social.

Observe que em todos os municípios estudados, a grande parte dos recursos é aplicada na rede socioassistencial de proteção social básica. Os recursos elencados são repassados de fundo a fundo.

Apontaremos a seguir como a gestão do trabalho no âmbito do SUAS está formalmente configurada nos municípios pesquisados.

### 3.3.4 A Gestão do Trabalho na Perspectiva da Nob-Rh/Suas nos Municípios Pesquisados

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS é regulamentado pela NOB-RH e visa contribuir para o aprimoramento da gestão do sistema e a qualidade da oferta dos serviços na perspectiva de consolidar os direitos socioassistenciais.

Para tanto é necessário a disponibilidade de condições concretas para desenvolver o trabalho proposto. Seguem as informações levantadas sobre o assunto durante a pesquisa documental e empírica.

**Tabela 5 - Condições objetivas de trabalho nos municípios pesquisados**

Municípios pesquisados	Disponibilidade de recursos materiais para		Disponibilidade de veículo próprio para		Disponibilidade de equipamentos próprios para realização das atividades						
	Sim	Não	Sim	Não	Multimídia	Tv	Dvd	Fone	Computador Com Internet	Impressora Multimídia	Outros
Astorga	X		X		X	X	X	X	X	X	-
Colorado	X		X		-	X	X	X	X	X	-
Santa Fé	X		X		X	X	X	X	X	X	-
Nova Esperança	X		X		X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Produção própria (2012).

**Obs.:** Nos municípios pesquisados os veículos são compartilhados entre órgão gestor, CRAS e CREAS. O item "outros" podem ter como exemplo acervo bibliográfico.

Observe a tabela: a gestão municipal assinala a disponibilidade de recursos materiais e equipamentos para o desenvolvimento das atividades e veículos para realização das ações propostas, por exemplo, visitas domiciliares.

No que se refere ao PCCS, uma das diretrizes previstas na NOB-RH/SUAS, os municípios pesquisados apresentam a seguinte situação:

**Tabela 6** - Plano de carreira, cargos e salários nos municípios pesquisados

Municípios pesquisados	Tem plano de carreira, cargos e salários		
	Sim	Não	Em andamento
Astorga		X	
Colorado		X	
Santa Fé			X
Nova Esperança	X		

**Fonte:** Produção própria (2012)

Apenas Nova Esperança tem PCCS implantado e em Santa Fé sua implantação está em andamento, conforme informações colhidas com a gestão municipal.

Outra diretriz da NOB-RH/SUAS é organização da política de capacitação permanente. Na pesquisa de campo, constatou-se que esta diretriz é praticamente inexistente nos municípios pesquisados.

**Tabela 7** - Educação permanente nos municípios pesquisados.

Municípios pesquisados	Tem política de capacitação dos trabalhadores		
	Sim	Não	Em andamento
Astorga		X	
Colorado		X	
Santa Fé			X
Nova Esperança	X		

**Fonte:** Produção própria (2012)

Dos quatro municípios pesquisados, apenas um apresenta política de capacitação, outro está em processo de implantação e os outros dois não possuem programa de educação permanente para os trabalhadores do SUAS.

Apresentar-se a seguir a organização do quadro funcional dos trabalhadores do SUAS no âmbito municipal.

Sobre a equipe de referência tratada na NOB-RH/SUAS, observamos nos municípios pesquisados a ampliação de pessoal por meio de concursos públicos no regime estatutário, a carga horária de 40 horas semanais prevalece e a média salarial varia de 1 a 3 salários mínimos mensais, caracterizando

baixo rendimento pelas categorias profissionais. Veja a seguir como esses dados se expressam em cada município pesquisado.

**Quadro 14** – Relação de recursos humanos em Astorga

Astorga								
Trabalhadores do SUAS	Quantidade	Vínculo Empregatício			Carga horária semanal			Salário mensal (R\$)
		CLT	Estatutário	Prestação de serviços	20hs	30hs	40hs	Valor aproximado
Assistente Social	7		4	3	1	2	4	3SM
Psicólogo	3		2	1			3	3SM
Advogado	1		1		1			3 e ½ SM
Auxiliar administrativo	3		1	2		2	1	1SM
Outros	4			4			4	2SM

**Fonte:** Questionário aplicado ao profissional de referência do município (2011)

Observa-se no quadro acima a quantidade expressiva de prestadores de serviços no município. As três Assistentes Sociais prestadoras de serviços são contratadas via empresa terceirizada. E das quatro Assistentes Sociais estatutárias, uma também mantém além do cargo público, um contrato como autônoma, ultrapassando a carga horária de 40 horas semanais de trabalho.

Vale salientar que a Psicóloga do município prestadora de serviço tem contrato como autônoma e é compartilhada com a Política de Saúde, sendo a carga horária de trabalho 20 horas por semana em cada área.

No município de Astorga, segundo a gestão atual, é necessário contratar mais Psicólogos, Educadores Sociais e Auxiliares Administrativos, pois a equipe não é suficiente para atender a demanda existente.

A gestão municipal informa que Astorga apresenta como previsão de ampliação do quadro funcional por meio de concurso público e contratação de serviço terceirizado.

**Quadro 15** – Relação de recursos humanos em Colorado

Colorado								
Trabalhadores do SUAS	Quantidade	Vínculo Empregatício			Carga horária semanal			Salário mensal (R\$)
		CLT	Estatutário	Prestação de serviços	20hs	30hs	40hs	Valor aproximado
Assistente Social	4		4				4	3 ½ SM
Psicólogo	2		2			1	1	3 ½ SM
Advogado	1		1		1			2SM
Auxiliar administrativo	2		2				4	1 SM
Outros	8	Dados não informados						

**Fonte:** Questionário aplicado ao profissional de referência do município (2011)

Em Colorado, a gestão municipal deseja ampliar o quadro funcional no CRAS e CREAS, porém não assinalou quais seriam estes profissionais.

**Quadro 16** – Relação de recursos humanos em Nova Esperança

Nova Esperança								
Trabalhadores do SUAS	Quantidade	Vínculo Empregatício			Carga horária semanal			Salário mensal (R\$)
		CLT	Estatutário	Prestação de serviços	20hs	30hs	40hs	Valor aproximado
Assistente Social	7		7			7		2 SM
Psicólogo	5		5		1	4		1 a 2 SM
Advogado	1		1		1			2 SM
Auxiliar administrativo	3		3				3	1 SM
Outros	9	1	8			2	7	1 A 2 SM

**Fonte:** Questionário aplicado ao profissional de referência do município (2011)

Vale salientar que entre as Psicólogas do município, uma é compartilhada com a Política de Saúde, ultrapassando inclusive a carga horária de trabalho de 40 horas semanais.

Apesar de Nova Esperança ter o maior quadro funcional disponibilizado para Política Municipal de Assistência Social, foi o que apresentou menor média salarial entre os municípios pesquisados. Todavia, todos os trabalhadores do SUAS elencados são concursados pelo regime estatutário.

Em Nova Esperança, a gestão atual acredita que a equipe disponível é suficiente para atender a demanda do município, contudo no Relatório de Gestão do Plano Municipal de Assistência Social de 2011 há previsão de ampliação do quadro funcional por meio de concurso público e contratação via teste seletivo.

**Quadro 17** – Relação de recursos humanos em Santa Fé

Santa Fé								
Trabalhadores do SUAS	Quantidade	Vínculo Empregatício			Carga horária semanal			Salário mensal (R\$)
		CLT	Estatutário	Prestação de serviços	20hs	30hs	40hs	Valor aproximado
Assistente Social	3		2	1	1		2	1 a 3 SM
Psicólogo	2		1	1	1		1	1 a 3 SM
Advogado	1		1		1			3 SM
Auxiliar administrativo	2		2				2	2 SM
Outros	6	1	2	3	2		4	1 a 2 SM

**Fonte:** Questionário aplicado ao profissional de referência do município (2011)

No município de Santa Fé, segundo a gestão atual, a equipe não é suficiente para atender a demanda existente, pois é necessário contratar mais um assistente social, um coordenador para o CRAS e um técnico como secretário executivo para assessorar os conselhos municipais.

Santa Fé apresenta como previsão de ampliação do quadro funcional por meio de contratação de serviço terceirizado. Visa, ainda, contratar esta equipe técnica para auxiliar nas pesquisas e realização do Plano de Trabalho que se refere ao planejamento das ações.

**Quadro 18 – Equipe de Referência: comparativo entre os municípios pesquisados**

Equipe de Referência da PSB segundo NOB-RH/SUAS (2006)	Municípios de pequeno porte I: 1 Assistente Social e 1 Psicólogo para capacidade de atendimento até 2.500 famílias referenciadas	Realidade dos municípios pesquisados: PSB e PSE	<b>Astorga – 2557 famílias referenciadas:</b> 7 Assistentes Sociais 3 Psicólogos
	Municípios de pequeno porte II: 2 Assistentes Sociais e 1 Psicólogo para capacidade de atendimentos até 3.500 famílias referenciadas		<b>Colorado - 1.900 famílias referenciadas:</b> 4 Assistentes Sociais 2 Psicólogos
Municípios com gestão plena: 2 Assistentes Sociais e 2 Psicólogos para capacidade de atendimento até 80 indivíduos	<b>Santa Fé – 2.500 famílias referenciadas:</b> 3 Assistentes Sociais 2 Psicólogos		
	<b>Nova Esperança – 3.500 famílias referenciadas:</b> 7 Assistentes Sociais 5 Psicólogos		

**Fonte:** Produção própria (2013).

Foram 33 profissionais pesquisadas: 21 Assistentes Sociais e 12 Psicólogas. Na Proteção Social Básica estão alocadas 9 Assistentes Sociais e 4 Psicólogas e na Proteção Social Especial estão alocadas 5 Assistentes Sociais e 5

Psicólogas. As demais estão distribuídas no órgão gestor ou cedida para rede socioassistencial não governamental.

Conclui-se, portanto, que a equipe de referência da proteção social básica tem sido implantada nos municípios pesquisados, o que não acontece com a equipe de referência da proteção social especial.

Todavia, a conclusão refere-se apenas à composição da dupla Assistente Social e Psicólogo, considerando o número de famílias referenciados por equipe, conforme proposto pela NOB-RH/SUAS: dois profissionais de ensino superior, preferencialmente Assistente Social e Psicólogo, para cada 2.500 famílias referenciadas em município de pequeno porte I ou três profissionais de ensino superior, com a sugestão de dois Assistentes Sociais e um Psicólogo para cada 3.500 famílias referenciadas em município de pequeno porte II. Em ambos os casos, a quantidade de profissionais por equipe é para desenvolver a proteção social básica.

Para proteção social especial a NOB-RH-SUAS propõe para municípios de gestão plena: dois Assistentes Sociais e dois Psicólogos para capacidade de atendimento de cada 80 pessoas / indivíduos.

Observa-se no quadro anterior, que o município aponta a quantidade de famílias referenciadas, porém não identifica se é referenciada na Proteção Social Básica ou Especial.

Na realidade pesquisada, os municípios atendem as duas proteções sociais - básica e especial - com a seguinte composição: Astorga conta com 7 Assistentes Sociais e 3 Psicólogos para atender cerca de 2.557 famílias usuárias da Política de Assistência Social; Colorado tem 4 Assistentes Sociais e 2 Psicólogas para 1.900 famílias referenciadas; Nova Esperança tem 7 Assistentes Sociais e 5 Psicólogas para 3.500 famílias referenciadas e Santa Fé tem 3 Assistentes Sociais e 2 Psicólogas para 2.500 famílias referenciadas.

Observa-se que a quantidade de Assistentes Sociais é superior a de Psicólogos. Além disso, para a formação desta equipe básica nem sempre são consideradas as modalidades de atendimento e as demandas apresentadas. Partindo desse pressuposto, a maioria dos municípios não comporta uma equipe proporcional à demanda existente.

Portanto a NOB-RH/SUAS propõe a formação das equipes de referência considerando o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberação do CNAS.

Isto posto, percebe-se a necessidade de conhecer o objeto em questão na sua totalidade, agregando outras fontes de informação. Para tanto, os dados apontados até então serão confrontados a seguir com a visão dos sujeitos envolvidos neste processo de consolidação do SUAS, seja na gestão, seja na execução da Política Municipal de Assistência Social para apreender em que medida a gestão do trabalho previsto na NOB-RH/SUAS se materializa na realidade municipal, relacionando os avanços, entraves e desafios para a concretização desta normativa nos municípios de pequeno porte I e II com gestão plena da AMUSEP, como é o caso de Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé.

### 3.4 A NOB-RH/SUAS E A GESTÃO DO TRABALHO NA PERSPECTIVA DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS NA GESTÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste momento reconstruir-se-ão as explicações dadas pelos gestores da Política de Assistência Social dos municípios pesquisados sobre a NOB-RH/SUAS e a concepção das mesmas no que se refere a gestão do trabalho.

#### 3.4.1 NOB-RH/SUAS e a Gestão do Trabalho na Visão das Gestoras da Política de Assistência Social dos Municípios Pesquisados

Para apresentar os dados colhidos durante as entrevistas com os responsáveis pela gestão da Política Municipal de Assistência Social de uma forma mais didática e que permita a análise, interpretação e compreensão das informações, identificar-se-ão as entrevistadas da seguinte forma: do município de Astorga será a gestora A; do município de Colorado, gestora C; do município de Nova Esperança, gestora NE e, por fim, do município de Santa Fé, identificaremos como gestora SF.

**Quadro 19** – Identificação das gestoras da Política de Assistência Social dos municípios pesquisados

IDENTIFICAÇÃO	PERFIL PROFISSIONAL
GESTORA A	Formação: Ensino Médio Completo / Secretariado (1980). Não tem formação superior. 1º dama. Experiência: Gestora da Assistência Social em Pitangueiras (16 anos) e Gestora de Desenvolvimento Humano e Social de Astorga (4 anos)
GESTORA C	Formação: Professora de Educação Artística (1983) e Especialista em Artes Plásticas e Metodologia de Ensino (1995). 1ª dama Experiência: Professora / Servidora pública municipal (30 anos) e Gestora da Assistência Social (8 anos)
GESTORA NE	Formação: Ensino Médico Incompleto / 1º ano. Experiência: trabalho voluntário na Casa Lar (4 anos) e Gestora da Assistência Social (8 anos) Do lar, priorizou família e educação dos filhos
GESTORA SF	Formação: Magistério e Administração (2007). Experiência: Professora de 1ª a 4ª série (8 anos); Secretária e Coordenação da APMI (8 anos) e Gestora da Assistência Social (8 anos)

**Fonte:** Produção própria (2013)

Ao analisar o quadro acima no que se refere à formação profissional das gestoras municipais da Política de Assistência Social, obtiveram-se as seguintes informações: duas das entrevistadas possuem ensino superior completo (a gestora SF é administradora e a gestora C é professora com especialização na área de Educação). A gestora A concluiu o ensino médico e a gestora NE tem ensino fundamental completo.

Quanto à qualificação profissional, as gestoras entrevistadas não possuem formação específica no campo da assistência social, porém apresentam larga experiência nesta área. As gestoras C e SF também apresentam atuação como professoras e as gestoras A e NE não tem outras experiências profissionais.

Observe-se que as gestoras A e C são primeiras damas, o que indica a persistência do primeiro-damismo na gestão da Assistência Social após o SUAS. Uma cultura política de traço patriarcal. Essa característica cultural tem mudado nos últimos anos, entretanto a presença das primeiras damas como dirigentes da Política de Assistência Social nos municípios ainda persiste.

Por isso, a tônica da gestão assistencialista e paternalista decorre da cultura conservadora enraizada na operacionalização da Assistência Social mesmo

sendo hoje considerada política pública. A gestora NE, por exemplo, valoriza o trabalho voluntário, priorização da família e educação dos filhos, enaltecendo a importância dos valores tradicionais na condução desta política, atribuindo-lhes elevado prestígio moral. As demais gestoras também apresentam histórico ligado à filantropia.

Ressalta-se que o perfil do gestor é decisivo no processo de construção do SUAS, sendo fundamental o gestor da Política de Assistência Social participar efetivamente desse momento de transição, capacitando-se continuamente para superar os obstáculos culturais e estruturais para sua operacionalização. Caso contrário, o mesmo pode dificultar o entendimento e a dinâmica da PAS, constituindo-se em entrave para consolidação do SUAS.

De forma geral, na pesquisa de campo, percebe-se que a gestão municipal reconhece o SUAS como um avanço para Política de Assistência Social.

*[...] avançou muito e eu tenho certeza que cada ano que passa vai melhorar ainda mais porque a nossa presidente tá investindo né [...] (GESTORA NE).*

Observa-se, a partir deste depoimento, que há maior investimento do governo federal após o SUAS e que a gestão municipal acredita que a tendência é melhorar à medida que a Assistência Social for se consolidando como política pública.

Para a gestão municipal, a Política de Assistência Social deixou de ser uma mera ação de governo para se tornar uma medida estatal, sobretudo no que se refere à reestruturação dos serviços, disponibilidade de recursos financeiros e contratação de pessoal, como constata-se no depoimento a seguir.

*[...] foi um avanço para o social, há sete anos atrás quando assumi a secretaria não tinha nada, não tinha recurso, financiamento, funcionários e apoio do Estado para desenvolvimento da Política de Assistência Social. Era uma secretaria eleitoreira e os benefícios e serviços oferecidos eram vistos como favor. Ainda hoje é visto assim pelos governantes e o pessoal da prefeitura, comunidade, “os de fora”; o usuário não, este já sabe que é direito (GESTORA SF).*

No que se refere à configuração municipal da Política de Assistência Social, a gestora SF afirma que esta política cresceu muito com a gestão atual,

considerando os avanços quanto ao financiamento da política e aumento do quadro de pessoal. A mesma concorda com a opinião da gestora anterior. Hoje, ela também acredita que há mais apoio do Estado na condução desta política social.

A gestora SF menciona que melhorou inclusive a concepção acerca da Assistência Social, principalmente, por parte dos usuários, alargando a visão de direito. Como afirma Araújo (2012), o SUAS tem grande potencial no sentido de ampliação dos direitos, portanto é passível de mudanças.

A mesma menciona a característica histórica da Assistência Social: sua forte ligação com questões político-partidárias e da concepção do favor. E alerta ser uma marca ainda presente, sobretudo na visão dos gestores.

A partir dos avanços no orçamento público para a Assistência Social, constata-se que os municípios vão se adequando à nova realidade imposta pelo SUAS. A gestora SF, por exemplo, informa ainda a possibilidade de estruturação de mais um CRAS no município, considerando a territorialidade, uma vez que o atual CRAS localiza-se em um bairro nobre da cidade, desconsiderando o referido princípio. Este fator dificulta o acesso da população à Política de Assistência Social, mas a gestora considera o usuário “acomodado” na busca dos serviços que o município oferece, culpabilizando-o pela sua condição.

*A partir de 2005 com a NOB foi conseguindo reestruturar, principalmente financiamento, até pretendemos implantar outro CRAS, pois o nosso mudou para o bairro da Alvorada e quem está do outro lado da cidade não vai até lá, porque em cidade pequena a população é meio acomodada sabe e pensando no território e as demandas temos que estruturar mais um (GESTORA SF).*

Observa-se ainda sobre a gestão de recursos financeiros, no depoimento abaixo da gestora SF, que atualmente a Secretaria Municipal de Assistência Social tem mais autonomia para administrar o orçamento, considerando os serviços e demandas. A gestora justifica serem muito “engessados” os recursos e extremamente burocrático a atuação da prefeitura, sobretudo dos contadores, o que torna o processo moroso, desgastante e incompatível com as necessidades da secretaria. Entretanto, ressalta a gestora, que se torna imprescindível a fiscalização e transparência das ações nesse caso e, conseqüentemente, há necessidade de qualificar e fortalecer o CMAS.

*Além disso, hoje já temos CNPJ próprio, a secretaria se desvinculou da prefeitura. É pessoa jurídica e faz imposto de renda. Agora a gestora usa os recursos do fundo conforme a necessidade da política, considerando os serviços e demandas. Tudo mudou com isso, não é mais o contador que administra o recurso e sim a gestão atual, pois a maioria dos contadores tem um entendimento distorcido da política, acha muitos gastos supérfluos, falta conhecimento do que se pode gastar e esbarra na prefeitura, atrapalhando o andamento do trabalho. Mas a gestão é fiscalizada pelo Conselho Municipal da Assistência Social (GESTORA SF).*

Constatam-se, ainda, alguns apontamentos negativos sobre a PNAS na visão da gestora SF. A mesma afirma ser necessária a revisão de alguns pontos da normatização federal na Assistência Social, tais como: a tipificação nacional da rede socioassistencial, que na sua concepção ainda é confusa e a habilitação dos municípios em porte I e II. Segundo a gestora, municípios com número de habitantes expressivamente diferentes recebem o mesmo montante de recursos uma vez que estão habilitados no mesmo porte, mas a demanda é bem maior, logo, necessita de mais serviços e funcionários, pleiteando mais recursos para financiar a política no município. Ela sugere subdivisões haja vista que municípios de pequeno porte I correspondem até 20 mil habitantes e municípios de pequeno porte II de 20.001 a 50.000 habitantes. Esta variação é extensa e totalmente determinante na qualidade dos serviços, comprometendo a gestão social.

*Quanto ao ponto negativo existe porque precisa sempre ser revista e em alguns pontos é confusa, como no caso da tipificação da rede socioassistencial. Também poderia ser revisto a divisão dos municípios em porte I e II, por exemplo, Munhoz de Mello, o município vizinho, tem 4 mil habitantes e Santa Fé tem 10 mil e os dois são porte I, mas Santa Fé tem o dobro de demandas e necessita do dobro de serviços e por isso tem que ter mais funcionários e serviços, mas acaba recebendo a mesma coisa que Munhoz de Mello porque também é porte I, por isso que lá dá para trabalhar melhor. Tinha que ter subdivisões, sei lá porte I e mais alguma coisa e assim por diante (GESTORA SF).*

As considerações da gestora SF durante a entrevista são importantes para entender a natureza tecnoburocrática do Estado adotada na estruturação da Política de Assistência Social no âmbito do SUAS. Tais reflexões nos dão um panorama da gestão municipal da Assistência Social necessária para subsidiar a análise da gestão do trabalho adotada pelos municípios pesquisados.

A gestão do trabalho proposta pela NOB-RH/SUAS não é muito conhecida por parte da gestão, como constatou-se nas entrevistas realizadas, o que dificulta a concretização desta normativa na realidade municipal, demonstrando o distanciamento entre o proposto e o realizado. Observe as seguintes respostas:

*Conheço. Sim, já li (GESTORA A).*

*Conheço, mas na totalidade não (GESTORA C).*

*Na totalidade eu não li, mas a gente sempre procurou ir na capacitação de rede né e a gente procurou se inteirar da Assistência, do assunto (GESTORA NE).*

*Sim. Não, mas eu conheço por causa das reuniões organizadas pela Secretaria do Estado em Maringá. Nunca li na sua totalidade, mas sei sobre a equipe mínima do CRAS e a carga horária determinada pela NOB (GESTORA SF).*

Todas admitem conhecer a normativa, mas apenas a gestora A afirma ter lido o documento na sua totalidade, as demais conhecem a NOB-RH/SUAS, mas não na íntegra. As gestoras NE e SF relatam conhecer a NOB-RH/SUAS através de reuniões organizadas na região pelo órgão do Estado do Paraná responsável pela Política de Assistência Social - Secretaria da Família e Desenvolvimento Social. A gestora SF ainda afirmou que conhecia apenas as normas sobre a equipe mínima do CRAS e a carga horária determinada nesta.

Durante as entrevistas as gestoras emitiram opiniões sobre a NOB-RH/SUAS, elencando pontos positivos e pontos negativos. Observe as respostas:

*[...] eu acredito né que esta normativa veio clarear, veio nortear né as condições dos trabalhadores dentro desta área tão importante que é área social, então eu acho que veio nortear mesmo mas assim é a longo prazo né que a gente vai conseguir realmente a totalização, a efetivação do que exige-se a NOB hoje. É como eu disse anteriormente, o lado positivo que vem assim dar uma maior segurança aos trabalhadores, e os negativos que hoje infelizmente os municípios não estão ainda preparados para tá assumindo isso pela questão financeira, a questão mesmo de contratação, de efetivação de concursos, através de concurso, então a maior dificuldade seria isso. Eu acredito que sim, mas a longo prazo (GESTORA A).*

A gestora A vê a NOB-RH como um norte para a gestão do trabalho no SUAS, porém se preocupa com a efetivação da mesma diante dos entraves impostos a gestão municipal, como também aponta o depoimento a seguir:

*Eu penso que ponto positivo é [...] o avanço das assistentes sociais, o que elas sempre almejavam... né...que com esse documento, então, vai prevalecer muito mais, que a assistência social vai ficar tão efetiva como o SUS né, como a Educação. Enfim eu acredito que o avanço vai ser, quando ela estiver na sua totalidade, e eu acredito que não demore tanto, eu acredito que as assistentes sociais serão melhor remuneradas, vão ser melhor reconhecidas né. Eu vejo dificuldade das prefeituras, é tudo muito complicado, é tudo muito burocrático na prefeitura, então documentação, tudo eles colocam dificuldade, então eu vejo esse ponto negativo (GESTORA C).*

A gestora C ressalta a importância do SUAS para a ascensão da profissão de Serviço Social nos últimos tempos, bem como compara o SUAS com o SUS e a Educação enquanto política pública.

Já a gestora NE acredita que tal normativa é uma motivação para os trabalhadores do SUAS:

*Ah [...] eu achei que veio para melhorar né. Eu acredito que sim. Então [...] o que foi, o que tá procurando valorizar né o ser humano, valorizar as famílias, fazer com que cresçam né e saiam do comodismo né as pessoas, para mudar né a qualidade de vida das pessoas. Ah [...] motiva né porque vê, tem o problema e aí já vai tentando encaminhar, vai tentando resolver né, então eu achei que nossa melhorou muito (GESTORA NE).*

Observa-se que a gestora NE também atribui erroneamente a posição de comodismo ao usuário e tem a concepção do assistente social como o profissional que “resolve problemas”. A mesma não emite uma opinião específica da NOB-RH/SUAS.

Constatou-se que todas tiveram dificuldade de opinar sobre a NOB-RH/SUAS, demonstrando insegurança nas respostas dadas em virtude da falta de conhecimento da normativa federal. Elas admitem que este documento contribuiu para melhorar a Assistência Social enquanto ponto positivo e o ponto negativo se refere à visão, burocratização e financiamento necessários para efetivação da NOB-RH/SUAS. Todas também acreditam na efetivação desta lei, mas a longo prazo, como alerta a gestora A, ideia também compartilhada pela gestora C.

*Ah [...] eu acredito que diante de tantas coisas novas né, eu acredito que tudo é possível, o município já melhorou muito e eu acredito que tem como melhorar ainda mais. Sim, com certeza a gente pensa em avançar, como o município já avançou (GESTORA C)*

Ressalta-se que em um primeiro momento a gestora SF confundiu a NOB/SUAS com a NOB-RH/SUAS, uma vez que a primeira se refere a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social, enquanto a última se direciona a gestão de pessoal. Essa confusão manifesta o desconhecimento do SUAS em sua totalidade, bem como a visão equivocada da gestão quanto a NOB-RH/SUAS, que em sua grande parte secundariza esta normativa e posicionando-a de uma forma subalterna se comparada a NOB/SUAS.

A mesma gestora reforça a composição da equipe mínima e a carga horária estipulada para cada profissional na proteção social básica, apresentando uma concepção restrita da NOB-RH/SUAS.

*Nunca precisei ler na íntegra, quando necessito me reporto ao documento, só necessitei saber sobre a equipe mínima do CRAS - Assistente Social, Psicólogo e Administrativo - e carga horária de cada um (GESTORA SF).*

Analisando os resultados obtidos nas entrevistas com as gestoras municipais da Política de Assistência Social, observa-se que todos os municípios apresentaram mudanças após a implantação da NOB-RH/SUAS, tais como: aumento significativo do quadro funcional por meio da contratação de mais trabalhadores do SUAS em diversos regimes de trabalho; realização de concursos públicos no município e convocação dos profissionais aprovados. Os pontos mais críticos se referem à implantação do PCCS e da política de educação permanente.

Apresenta-se a seguir alguns depoimentos sobre os avanços e obstáculos quanto à efetivação das diretrizes da NOB-RH/SUAS na realidade municipal.

*Teve dois concursos e foram chamados os profissionais. A prefeita né ela investiu muito na Assistência. A Assistência [...] quando eu entrei tinha uma Assistente Social. Hoje nós temos sete (GESTORA NE).*

*[...] nesse período aconteceram dois concursos, com isso né logicamente aumentou o quadro de assistentes sociais e psicólogos, de toda essa equipe que exige-se a NOB, então [...] é através de concurso público mesmo, com a efetivação desses profissionais. (GESTORA A).*

Percebe-se que nos últimos anos houve um salto quantitativo de trabalhadores do SUAS, principalmente Assistentes Sociais e Psicólogos, profissionais que fazem parte da equipe mínima da proteção social básica e especial, conforme estipulado pela NOB. Esse dado também aparece nos demais depoimentos.

*Teve dois concursos. [...] Já foram, inclusive recentemente já foram contratadas duas e ainda tem mais duas para serem chamadas, que na necessidade elas serão chamadas. [...] nós tivemos concurso para CLT e também para efetivar estatutário. [...] são todos concursados, quando nós assumimos o município em 2005 nós tínhamos uma Assistente Social e hoje nós temos quatro e Psicóloga tinha uma na educação e hoje na Assistência nós temos duas (GESTORA C).*

Destaca-se neste depoimento a presença de regimes distintos de trabalho - CLT e estatutário – na realização de concursos públicos municipais. Observa-se, inclusive, outras formas de contratação de profissionais e a utilização de estagiários.

*Santa Fé sempre teve um passo a frente dos demais municípios da região como pode ser observado nas reuniões de gestores que ocorrem esporadicamente pela Secretaria do Estado. Santa Fé já começou na gestão básica e depois de seis meses foi para gestão plena em 2006. Nessa época fez concurso uma vez quando chamou a Assistente Social C. Antes teve um em 2005 e chamou a Assistente Social S. Até então só tinha uma Assistente Social que era a A. Quando assumi há sete anos atrás só tinha três funcionários, hoje temos vinte e três, mas nem todos são efetivos, alguns são prestadores de serviço como os instrutores dos cursos de capoeira, karatê, escola de informática, artesanato, Pró-Jovem e tem também a capoterapia para idosos. [...] São concursados: S e C (Assistentes Sociais), N. (Psicóloga), V. (Operadora do CadÚnico), R. (Advogado), M. C. e S. M. (Administrativos) e mais dois serviços gerais. A G. P. é estagiária de Serviço Social e acompanha o programa do leite. Recentemente foi contratada para algumas horas mais uma Assistente Social e Psicóloga para acompanhar o Programa Bolsa Família, mas não são efetivas (GESTORA SF).*

Inicialmente, a gestora elogia a forma como vem sendo conduzida a política no âmbito municipal, comparando com a realidade regional. Segundo a mesma, o município vem se adequando as regras do SUAS rapidamente: apresenta gestão plena, realizou dois concursos públicos e convocou as profissionais aprovadas conforme as vagas disponibilizadas em edital.

Em sete anos, a Secretaria Municipal de Assistência Social com apenas três profissionais saltou para uma equipe composta de vinte e três funcionários. Todavia, não são todos efetivos, garantindo a quantidade de trabalhadores no SUAS, mas não a qualidade dos vínculos empregatícios.

Quanto ao PCCS, existem alguns pontos críticos nessa ação proposta pela NOB-RH/SUAS, em Colorado nem foi discutida a implantação de PCCS, conforme informação dada pela gestora durante a entrevista.

*Não ainda não está regularizado, nós temos, assim somos bem flexíveis, quando precisam de horário, tipo assim sai mais cedo, preciso faltar tal dia, há essa flexibilidade [...] (GESTORA C).*

Os municípios de Astorga, Nova Esperança e Santa Fé iniciaram um processo de adequação de cargos, salários e carga horária que a gestão acredita ser PCCS para os servidores públicos municipais de forma geral. Não há nada em específico para os trabalhadores do SUAS.

*[...] é o cargos e salários como diz dentro da NOB, específico para estes aí não tem. Esse concurso, esses funcionários, estes trabalhadores, eles fazem parte do quadro dos servidores gerais do município, mas o plano de cargos e salários para estes trabalhadores não, eles estão inseridos com os demais funcionários do município (GESTORA A).*

*Quanto ao PCCS foi feita a implantação para todos servidores públicos municipais, não só para os funcionários da Assistência Social. Teve uma adequação de cargos e salários a pouco tempo (GESTORA SF).*

*[...] eu não tenho assim conhecimento, mas é mais por títulos né. O salário delas vão aumentando conforme elas vão fazendo especialização. Eu vejo que elas estão sempre fazendo curso, se capacitando, fazendo pós pra melhorar. [...] (GESTORA NE).*

Dessa forma a gestora NE demonstra que não tem clareza sobre o funcionamento do PCCS. A gestão dos demais municípios apresenta pouco conhecimento sobre o assunto e também não mencionam a participação dos servidores públicos municipais neste processo do que eles chamam de adequação de cargos, salários e carga horária. Portanto, o PCCS foi incipiente à medida que é pouco conhecido e aplicado.

Sobre a implantação do PCCS para os servidores públicos municipais, percebe-se um longo caminho a percorrer a medida que depende da vontade política e a mobilização dos trabalhadores da área.

No que se refere à jornada de trabalho, ressalta-se que a NOB-RH/SUAS não estipula carga horária para a equipe mínima, a referência utilizada pela normativa é a quantidade de profissionais por usuários, por exemplo: no caso do CRAS sugere-se dois profissionais, de preferência um Assistente Social e um Psicólogo, para cada 2.500 famílias referenciadas, o que normalmente não é respeitado, a demanda é pesada sobrecarregando os profissionais.

Salientamos, por exemplo, que a gestão municipal tem resistido à redução da carga horária dos Psicólogos e Assistentes Sociais, burlando a legislação federal – Lei nº 3.338 de 22 de agosto de 2008 que institui as 30 horas para Psicólogos e Lei nº 12.317 de 26 de agosto de 2010 que institui as 30 horas para Assistentes Sociais.

*[...] mas quanto a carga horária de 30 horas o município ainda não tem devido as outras leis que a Saúde tem, a Educação tem e também não são cumpridas, então pra não haver uma distinção da assistência, então o município optou pra não regularizar ainda. [...] bom houve o concurso agora recentemente, e fomos questioná-los o porquê não colocar as 30 horas, eles então disseram lá na prefeitura que existe uma lei no município que os concursos são para 40 horas, então precisaria regularizar na câmara pra depois implantar né no próximo concurso as 30 horas (GESTORA C).*

Nota-se, portanto, que a irregularidade reflete em outras políticas sociais, há necessidade da legislação municipal se adequar a normativa federal.

*Nesse processo não foi aprovado as 30 horas para Assistente Social, conforme exigido pela categoria profissional. A justificativa que foi dada é que quando as Assistentes Sociais foram convocadas o edital era de 40 horas e não pode agora ser alterada (GESTORA SF).*

Dos municípios pesquisados, apenas Nova Esperança aprovou as 30 horas para Assistentes Sociais sem prejuízo salarial. Os Psicólogos ainda não obtiveram este direito no município.

*Nova Esperança, elas (Assistentes Sociais) já fazem 30 horas e os Psicólogos é 8 horas. O salário das Assistentes Sociais não foi*

*revisto neste período porque o concurso era de 8 horas, daí veio para fazer as 30 horas e permaneceu com o mesmo salário, não teve diminuição não (GESTORA NE).*

No município de Astorga a carga horária de 30 horas para Assistentes Sociais e Psicólogos está em negociação.

*[...] já foi feita acho que umas duas reuniões né para discutir àquela questão, daquela lei que muda a questão da carga horária né, porque hoje os concursos que aconteceram aqui, a carga horária foram, principalmente para assistente social, é 40 horas e a gente sabe que existe uma lei que muda né e de repente passa pra 30 horas. Então já houve assim duas reuniões com a equipe, com a secretaria de administração, com o prefeito, para se fazer um estudo né de repente para pode se adequar a esta nova normativa. Não, ainda não, tá em estudo né, tá até com jurídico, a equipe tá discutindo pra ver a forma que pode de repente tá se adequando a isso (GESTORA A).*

Outro ponto crítico apresentado pela NOB-RH/SUAS é a Política de Educação Permanente, também não priorizada pelos municípios.

*Não, não tem capacitação, a capacitação que elas têm quando vem do Estado, elas participam de todas, mas do município não, não teve (GESTORA C).*

3A gestão municipal justifica que é responsabilidade do Estado garantir a formação continuada dos trabalhadores do SUAS.

A gestora SF informa do direito ao servidor fazer um curso de ensino superior com 45% de colaboração da prefeitura no pagamento do curso, porém há um recorte de renda para acessar tal benefício: servidores que recebem até dois salários mínimos mensais. Informalmente, a gestora reconhece que não há divulgação sobre este benefício.

*Sobre a educação permanente eu não sei direito, mas antes tinha incentivo para o funcionário fazer faculdade, parece que era de 45% de colaboração, mas para quem ganhasse até dois salários mínimos, nem sei se tem ainda (GESTORA SF).*

Em Nova Esperança há uma iniciativa de capacitação, mas não de forma continuada. Esta acontece de maneira pontual, conforme a necessidade apresentada.

*Nós contratamos profissionais para virem, isso nós fazemos quando aparece necessidade, pois quando implantamos o CRAS tinham muitas dúvidas, então elas foram, se capacitaram e o município que proporcionou isso (GESTORA NE).*

A NOB-RH/SUAS é um instrumental importante nesse processo, sendo a política de capacitação, com base no princípio da educação permanente, um dos pilares do sistema, pois envolve os conselheiros, gestores, trabalhadores e dirigentes da rede pública e privada das três esferas do governo no exercício de suas competências e responsabilidades.

Para tanto, torna-se necessário conhecer todos esses atores envolvidos na Política de Assistência Social. As gestoras entrevistadas afirmam conhecer os trabalhadores do SUAS, englobando a equipe do órgão gestor, CRAS, CREAS e da rede socioassistencial dos municípios, bem como afirmam que todos estão cadastrados no CADSUAS, aplicativa da Rede SUAS, conforme propõe NOB-RH/SUAS.

A gestora SF explicou que os servidores públicos são cadastrados pelo órgão gestor e os que atuam na rede socioassistencial são de responsabilidade das respectivas instituições, demonstrando em seu depoimento imprecisão quanto ao cadastramento destes profissionais da rede.

*Os funcionários governamentais são todos cadastrados e os da rede provavelmente cada entidade faz seu cadastro com senha e login fornecidos pelo sistema do MDS da Rede SUAS (GESTORA SF).*

Para realizar este cadastramento, é necessário requerer senha e *login* via MDS, só assim é possível acessar a Rede SUAS. Ressalta-se que nem sempre as entidades têm profissionais qualificados e disponíveis para manusear regularmente o sistema mantendo a sua eficiência. Além disso, a rede socioassistencial necessita de assessoria constante do órgão gestor nesse sentido, todavia esta assessoria é esporádica e às vezes ineficiente, comprometendo a qualidade dos serviços, a divulgação e a transparência das ações, conforme propósito da Rede SUAS.

A opinião das gestoras entrevistadas sobre a quantidade de profissionais estipulada pela NOB-RH/SUAS no município se diverge. Observe as seguintes respostas:

*Eu acredito que em alguns setores eles pedem muito, eles indicam que sejam tantos funcionários, mas eu acredito que a quantidade de funcionários que nós temos está adequada. Na área da Assistência eu acredito que sim, precisaria na área da Educação, mas na área da Assistência eu acredito que sim (GESTORA C).*

*Sim, nós trabalhamos pra isso, hoje nós temos 7 Assistentes Sociais e temos também 5 Psicólogas. Não, nós procuramos seguir (GESTORA NE).*

A NOB-RH/SUAS estipula o “ideal”, mas as gestoras C e NE acreditam que o “real” é suficiente, portanto a equipe disponível atualmente consegue atender a demanda do município. A gestora C ainda faz um comparativo com o quadro funcional da Educação e acredita que esta política tem mais necessidade que Assistência Social.

As gestoras A e SF apresentam opiniões contrárias das anteriores. Elas reconhecem a necessidade de ampliar o quadro funcional da Assistência Social nos municípios, todavia apontam o limite da folha de pagamento como o principal obstáculo para gestão do trabalho.

*[...] nós precisamos de mais funcionários, porque como tem aumentado [...] como gestão plena né hoje se exige muito mais e a gente na medida do possível [...], que a gente esbarra realmente na questão financeira de tá contratando mais profissionais, mas assim a gente tá conseguindo ainda fazer um bom trabalho com a equipe que temos hoje. [...] existe ainda um buraco, vamos dizer assim, para atender totalmente, na sua totalidade né. [...] o que a NOB exige realmente para se fazer um trabalho de qualidade, de atendimento que realmente a população necessita acho que isso tá correto, mas é a questão mesmo financeira que hoje é o maior problema que a gente tem encontrado pra poder contratar, efetivar mais funcionários [...] (GESTORA A).*

*[...] precisaria de mais profissionais para trabalhar na Política de Assistência Social do que é determinado na NOB, mas para contratação de pessoal se esbarra na folha de pagamento do município que não pode ser superior a 45% da arrecadação municipal, se não me engano. Tem dinheiro, tem serviço, tem a necessidade, mas não se pode contratar pelo índice da folha de pagamento. Quando for estipulado 6% por lei da arrecadação municipal para Assistência Social, conforme pedido da gestão atual, aí poderá melhorar e contratar mais. Essa é uma tendência nacional e acredito que em breve será aprovado (GESTORA SF).*

A gestora SF acredita ser insuficiente inclusive a quantidade de profissionais determinados pela NOB-RH/SUAS, entretanto não é possível efetivar

mais contratações, considerando a folha de pagamento do município, seria a dificuldade financeira apontada pela gestora A. O montante de arrecadação desses municípios é pequeno se compararmos a demanda apresentada. Daí a necessidade de rever o apoio financeiro do Estado para estruturação do SUAS. Com o processo descentralizado, a maior responsabilidade ainda recai sobre o município. Além disso, também não há um percentual mínimo direcionado para a Assistência Social, conforme legalmente garantido às outras políticas sociais, como a Educação e a Saúde. Estando tal estipulação ainda em negociação, conforme a arrecadação de impostos.

No que se refere à gestão do trabalho no SUAS, a NOB-RH/SUAS (2006) propõe “novos desenhos organizacionais”, dentre eles, a avaliação de desempenho. Percebemos na pesquisa de campo que não há avaliação de desempenho nos municípios pesquisados e nem a pretensão de estruturá-la, conforme aponta o depoimento abaixo:

*Não, não há avaliação [...] Nós estamos em fase de acabamento de mandato, esse ano encerra o mandato então eu não sei o que será o ano quem vem (GESTORA C).*

A gestão municipal restringe a avaliação de desempenho ao período de estágio probatório, normalmente esse período corresponde aos três anos iniciais após o servidor público assumir o cargo via concurso.

*Não foi feita nenhuma avaliação até hoje, cumpre esse período de estágio probatório né de três anos, então o período é este de avaliação e tal né (GESTORA A).*

*Ah é feito [...] vem uma ficha pra mim preencher, pra ver como tá sendo a avaliação, quando tá terminando o período probatório de três anos (GESTORA NE).*

Na visão da gestão municipal, a prioridade na Política de Assistência Social permanece sendo a avaliação referente aos serviços oferecidos e não ao trabalhador do SUAS.

*E não tem avaliação dos profissionais, só dos serviços e esse é feito pela Secretaria do Estado, eles avaliam a gestão como um todo, como por exemplo, o plano de providências que se referem a algumas correções a serem feitas pela gestão para melhorar a*

*Política de Assistência Social durante um tempo determinado. Por exemplo: os serviços de saúde saíram do espaço da Assistência Social (GESTORA SF).*

Por meio da Resolução nº 8 da Comissão Intergestora Tripartite, de 09/05/2012, o MDS, no processo de monitoramento e avaliação do SUAS, instituiu o plano de providências que estabelece metas aos entes federados a serem cumpridas na gestão e execução do sistema. Neste caso, um dos avanços apontados pela gestora em questão são os serviços de saúde que agora são operacionalizados pela política de saúde, antes do SUAS tais serviços eram equivocadamente desenvolvidos pela assistência social.

Mais uma vez constata-se a valorização dos serviços em detrimento a gestão de pessoal por parte da administração pública. Os municípios apresentam uma visão unilateral, fragmentando os eixos estruturantes do SUAS, onde a gestão do trabalho é desqualificada.

Apesar desta concepção unilateral da gestão municipal, contraditoriamente relacionam a gestão do trabalho com a qualidade dos serviços socioassistencial para consolidação do SUAS, porém apresentam dificuldade de argumentar sobre o assunto, como veremos a seguir:

*[...] a questão de equipamentos, espaço né e material, isso aí não temos ouvido reclamações e na medida do possível a gente sempre tem atendido as solicitações para que realmente tenha a motivação no trabalho desta equipe, então nesse sentido aí acho que tá bem tranquilo. Com certeza né, é uma preocupação grande da administração né, então de tá favorecendo, de tá colocando estes equipamentos, essa segurança pro profissional desenvolver suas atividades. Com certeza (GESTORA A).*

A gestora A associa a gestão do trabalho ao salário, a disponibilidade de equipamentos, material e espaço adequado para o profissional desenvolver seu trabalho com segurança e qualidade. Aponta ainda a importância do trabalho de equipe como um fator motivacional, bem como relação empregador e empregado, como aponta o depoimento a seguir:

*Eu acredito que quanto mais estimulado ele estiver né melhor será o desempenho dele e a gente tem um contato bem aberto entre gestão e os profissionais. Eu acredito que é muito importante e que com certeza deve ser implantado (GESTORA C).*

Já a gestora NE associa a gestão do trabalho ao profissional em constante aprimoramento intelectual. A efetiva política de capacitação permanente direcionada ao profissional reflete na vida do usuário.

*[...] então eu acredito que cada vez vai melhorar mais e é o caminho porque como vai melhorar a vida do usuário se não tiver o profissional, se não tiver capacitação levando conhecimento, esse é o caminho (GESTORA NE).*

A gestora SF concorda com o ponto de vista da gestora NE e acrescenta algumas ideias importantes sobre o assunto e que merece análise.

*O que falta na gestão do trabalho é qualificação profissional, não sei o que foi ensinado na faculdade, mas como é política nova, eu sinto nelas as dificuldades, mas elas estão procurando se especializar por conta própria na área de idoso, família [...] não posso ajudar muito porque tenho a prática e não o conhecimento. Tive que aprender no dia a dia do meu trabalho. Teoria é mais complicado. De certa forma, essa falta de capacitação atrapalha os serviços, com por exemplo, a ausência de um Plano Municipal mais elaborado, temos apenas um simplificado que dificulta o processo de avaliação da política. Independente das condições de trabalho, elas trabalham por amor, trabalham a noite, fora do horário e regassa as mangas e aí é só ir a luta. Não recebe hora extra e banco de horas, mas quando precisam sair pra ir no médico ou outros problemas, aí eu libero (GESTORA SF).*

A gestora SF considera gestão do trabalho uma responsabilidade individual e particular do próprio profissional na busca de sua capacitação permanente e não assume a corresponsabilidade da gestão nesse processo e na estruturação de uma política de formação continuada. Por conseguinte, ela aponta a precarização do ensino como um entrave para a qualificação profissional. Ressalta a importância dos conteúdos acadêmicos serem compatíveis com a conjuntura atual, acompanhando as evoluções e mudanças nas políticas sociais, como foi o caso da PNAS. Nesse sentido, ela questiona relação teoria e prática, e ressalta a dimensão técnica-operativa do Serviço Social, referindo-se a instrumentalização profissional, sobretudo na área de planejamento, monitoramento e avaliação das ações.

Quanto as condições de trabalho, a mesma gestora reconhece que é feito um “acordo de cavalheiros” entre gestão e trabalhadores do SUAS, sem uma garantia legal dos direitos trabalhistas, como o pagamento de horas extras ou

acumulação de banco de horas. Entende como compromisso do profissional sua disponibilidade fora da carga horária exigida. Tal iniciativa obscurece as perdas das garantias trabalhistas, fortalece a exploração do trabalho na sua forma absoluta e a precarização do mercado de trabalho.

Constata-se, também, a ausência de controle social no processo de implantação da gestão do trabalho, assim como espaços de negociação informais para discutir condições de trabalho de maneira individual e pontual.

*[...] tem espaço sim, inclusive assim quando acontece principalmente as conferências, as reuniões do conselho, nós temos vários representantes da sociedade civil, prestadores de serviços, usuários da assistência, que é muito importante a participação deles pra que a gente possa realmente tá atendendo a demanda do município. (GESTORA A).*

A gestora A confunde as atribuições, associando o controle e participação dos trabalhadores do SUAS exclusivamente aos espaços deliberativos de conferências e conselhos. A reivindicação de melhores condições de trabalho é competência de organizações e movimentos de trabalhadores, tais como os sindicatos que tem pouca adesão dos profissionais, como constatamos na pesquisa de campo.

A gestão municipal acredita que o caminho para se consolidar a gestão do trabalho é a comunicação e proximidade entre gestores e trabalhadores. É como se fosse feito acordos ou pactos entre ambas as partes.

*O trabalho né entre gestão e elas é bem comunicativo, bem próximo. Sim, tem voz e na medida do possível quase sempre são atendidos. (GESTORA C).*

*Sim, nós temos contato sempre, a gente se fala quase todos os dias [...] melhora o serviço, dá mais motivação né, vai melhorar o desempenho delas sim, com certeza. (GESTORA NE).*

Ressalta-se, entretanto, que não há um espaço formal e coletivo de negociação das condições de trabalho entre gestores e trabalhadores do SUAS.

*Raramente. Acontece isso, mas individualmente. Não há isso no coletivo, mas pela falta de tempo e de funcionários vai se empurrando com a barriga. A equipe cobra, mas não tem. Mas elas cobram mais um momento para avaliação dos serviços e não do trabalho do técnico em si ou demais funcionários. (GESTORA SF).*

Dessa forma, a negociação é feita individualmente e em momentos esporádicos, o que enfraquece o potencial de pressão coletiva em defesa de reivindicações. Questões de interesse público são conduzidas separadamente, de forma particular. Essa conduta reproduz a modalidade de estruturação do estado patrimonialista na qual o trabalhador não se coloca como sujeito de direito mas como protegido pelo “dono do poder”.

A gestão municipal também aponta as principais queixas dos trabalhadores do SUAS, como demonstra os depoimentos a seguir.

*[...] hoje ninguém tá contente com o salário, a gente sabe disso. [...] vamos dizer assim [...] a questão dos salários mesmo é um ponto e as vezes alguns reclamam de aumentar mesmo a equipe, que é muito trabalho para a equipe que hoje está né, que se conseguisse colocar mais funcionários, como eu diria, não ficava tão sobrecarregado esses que estão atuando hoje, então seria isso a maior dificuldade deles aqui. O espaço físico a gente tá até adaptando né, aumentando o CRAS I [...], a gente tá fazendo as adaptações, estamos melhorando sim. [...] hoje está equipado os dois CRAS, CREAS, é tá todo equipado. Hoje tem orçamento, existe, existe. [...] Agora em porcentagem não me recordo [...], é um valor bem alto, tem realmente... em torno de quase 6, tirou quase 6, isso, isso (GESTORA A).*

A gestora A aponta como principais queixas: o baixo nível salarial, a quantidade da equipe que é insuficiente e por isso sobrecarrega os profissionais existentes no atendimento a demanda do município e o espaço físico inadequado, mas confirma que há recurso disponível para readequar o espaço e equipá-lo.

*A questão de local de trabalho, nós estamos em um local próprio do município e assim ele não é muito adequado, nós estamos implantando, estamos melhorando, mas ainda não está concretizado. [...] Na verdade os computadores, uma Assistente Social não tem o que ela usa assim sozinha, mas os outros profissionais cada um tem um né. É aqui no CRAS, mas que nós já fizemos o pedido e está em fase de licitação para a compra desse equipamento. [...] Tem motorista, temos um carro pro CRAS, um pro CREAS e dois veículos no órgão gestor, que também é usado aqui no CRAS quando*

*necessita. Na verdade nós temos 4 carros na área da Assistência (GESTORA C).*

A gestora C complementa que uma das queixas dos profissionais é a ausência de equipamentos, sendo que os existentes são compartilhados. Por outro lado, ressalta o que o município proporciona, tais como: os equipamentos públicos, veículos e motoristas para atender a população.

*Olha elas sabem das dificuldades que o município atravessa né, mas na medida do possível a gente sempre tenta fazer o melhor, não tem problema nenhum, a gente procura atender, para atender bem o usuário (GESTORA NE).*

A gestora NE não enumera as queixas, apenas reafirma a disponibilidade da gestão em resolver os problemas existentes visando a qualidade do serviço para o usuário.

*Essa é a maior queixa delas, como a falta de capacitação permanente e a avaliação dos serviços. Recurso sobra, mas são específicos, são carimbados: queremos computadores, mas só pode comprar comida, por exemplo. O MDS entende que é necessário capacitar as famílias, mas não os funcionários e não disponibiliza recursos para isso (GESTORA SF).*

A gestora SF acredita que as principais queixas dos profissionais se referem à capacitação permanente e a qualidade dos serviços. São temas pertinentes e entrelaçados para consolidação do SUAS, mas que a gestão pública trata de forma desvinculada, pontual e precarizada.

Na ocasião, a gestão pública justifica a escassez e engessamento de recursos materiais e financeiros para estruturação da Política de Assistência Social. E faz uma reclamação do MDS: este determina que os municípios invistam na qualidade dos serviços oferecidos às famílias, oferece recursos para isso; mas por outro lado propõe formação continuada para os trabalhadores do SUAS e não destina recursos para investir nos funcionários, conforme estipula a NOB-RH/SUAS quanto ao cofinanciamento na gestão do trabalho. Segundo ela, o MDS estipula regras, mas não contrapartidas, isto é, não dá condições para o município se adaptar as exigências, sobrecarregando a gestão municipal.

Ressalta-se que existe a Política Nacional de Capacitação do SUAS, porém na visão da gestão não há efetividade. Constatamos a procedência desta reclamação ao analisar a PNC/SUAS, pois esta apenas dá orientações para organização das capacitações nos entes federados, mas não determina o cofinanciamento entre eles para operacionalização desta política.

Outra diretriz da NOB-RH/SUAS é a implantação do Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS) nos municípios para os trabalhadores do SUAS. Vejamos a realidade dos municípios de pequeno porte.

*[...] como eu disse, estão inseridos nesse plano dos servidores municipais, no geral, é regulamentado por lei, o único que nós temos agora que foi diferenciado foi o plano de cargos e salários do magistério, professores e educadores, profissionais da educação, então já existe, já está até efetivado o plano de cargos e salários dos servidores, profissionais da educação e os demais estão inseridos no plano dos servidores municipais. [...] é praticamente igual acho a quase todos os municípios que acontece, tem todos os direitos e deveres dos trabalhadores dentro de uma legislação normal (GESTORA A).*

*Não ainda não tem plano de cargos e salários, no município o único setor que tem planos de cargos e salários são os professores da Educação, mas na verdade na Assistência não. [...] no plano que existe no município [...] existe uma complementação do município para que fique igualado o salário né como é o dentista, assistente social, psicóloga, então o salário é mais ou menos compatível um com o outro (GESTORA C).*

Observa-se que normalmente os PCCS implantados referem-se ao quadro geral dos servidores públicos municipais, não sendo instituído um plano específico aos trabalhadores do SUAS. Além disso, restringe-se a padronização de salários entre os profissionais existentes no município. Ressalta-se que há PCCS apenas para os professores, estando a Educação um passo a frente nesse sentido.

Vejamos como acontece em outro município:

*Então [...] elas mesmas vão se capacitando, fazendo pós-graduação, e daí vão ganhado mais, tem diferença de salário conforme especialização. [...] é regulamentado por lei. Com certeza elas acreditam que poderiam ser melhor. Todas são concursadas por cargo público, já tivemos outros (vínculos empregatícios), mas hoje todas são concursadas (GESTORA NE).*

O PCCS de Nova Esperança é regulamentado por lei para todos os servidores públicos municipais e se inicia após o período de três anos referente ao estágio probatório. Funciona da seguinte forma: 20% de acréscimo salarial com especialização, 22% com mestrado e 24% com Doutorado. Todavia não é acumulativo, por exemplo, depois dos 20% com a especialização, o servidor consegue mais 2% com o mestrado, totalizando assim 22% proposto, e assim por diante. E a cada dois anos acrescenta-se 2% no salário com 80 horas de curso. Essa proposta é semelhante no município de Santa Fé.

*Não específico, mas para o servidor público como um todo do município. Foi revisto a pouco tempo e está em implantação. São em níveis, você começa com salário mínimo ou salário da categoria profissional, se faz curso com carga horária mínima, faculdade, enfim... aí sobe o nível e de salário. Acrescenta um percentual ao salário. Isso é regulamentado por lei, mas poucos têm conhecimento. O salário de uma forma geral é péssimo de prefeitura, e o de Santa Fé é o pior da região em todas as áreas, não só da Assistente Social. Eu, como gestora [...] a responsabilidade é grande demais se comparado ao salário (GESTORA SF).*

No que se refere ao PCCS a gestora SF relata que está em implantação no município, aponta que é regulamentado em lei e que na prática funciona em níveis: na medida em que o profissional se qualifica por meio de determinados cursos, seu salário sobe. Entretanto, ressalta que é pouco conhecido. Ela também faz críticas a respeito da base salarial do município, considerando como o pior da região, tanto para os profissionais como para gestão da Política de Assistência Social.

O PCCS exige do servidor público o constante aprimoramento intelectual. A formação continuada é uma das diretrizes da NOB-RH/SUAS e o MDS organizou uma Política Nacional de Capacitação Permanente. Vejamos como essa política se concretiza na realidade de município de pequeno porte.

*Olha... a gente tem buscado, inclusive no passado houve duas capacitações, uma em Maringá, outra a gente trouxe pra cá na faculdade né, trouxe palestrantes, trouxe uma equipe pra capacitação tanto com a equipe técnica dos departamentos, como aqui com o pessoal da própria prefeitura, tesoureiro, contador, compras, pessoal de licitação, prefeito, então uma capacitação no geral, para que todos tenham esse entendimento de como lidar com essa situação de compra, de papel de cada um dentro da esfera municipal. [...] uma capacitação foi do município a outra foi através do estado via*

*secretaria do estado. [...] em 2010 através da AMUSEP foi tentado organizar alguns fóruns com a micro região, mas acho que houve 3 ou 4 só e depois não houve mais. O funcionário tem liberação pra ir, não tem reposição, ele tem auxílio da alimentação, o transporte e a diária (GESTORA A).*

*Existe sim, no município estamos sempre nos reunindo para melhoria. [...] tem como ajudar tipo no transporte, tem como ajudar na alimentação, eu acredito que só no pagamento do curso em si é que não tem como, na parte burocrática, mas quanto a alimentação, quanto o transporte quando houver necessidade por parte delas então tem como auxiliar sim (GESTORA C).*

*Tem, até agora no mês de julho teremos uma (GESTORA NE).*

*Não tem. A Secretaria do Estado que organiza com todos os municípios da AMUSEP, por região, cada município paga um pouco. Agora com o consórcio intermunicipal que faz parte Munhoz de Mello, Santa Fé, Lobato, Ângulo e Nossa Senhora das Graças – cinco municípios da Comarca - tem-se a intenção de organizar uma capacitação permanente custeada por este consórcio. Só tem aquele incentivo para o funcionário fazer faculdade que ganha até dois salários mínimos, que está em lei. Não, só tem quando é dia de semana um evento da Secretaria do Estado. Fora isso, tem que ser por conta própria do funcionário se ele quiser crescer (GESTORA SF).*

Como pode se observar o município normalmente oferece cursos de capacitação, porém de uma forma pontual e não de forma continuada. Esses cursos nem sempre envolvem gestores, trabalhadores e conselheiros. Também percebe-se que o município delega tal responsabilidade para o Estado que tampouco assume. Este é um típico caso, em que a descentralização se transforma em desresponsabilização.

A gestora SF justifica que há intensão de estruturar uma política de capacitação permanente, porém ainda muito incipiente, através do consórcio intermunicipal envolvendo os municípios da comarca. É uma alternativa promissora, considerando as limitações de recursos financeiros, materiais e humanos dos municípios, principalmente de pequeno porte. É uma forma de fortalecer a rede e promover o cofinanciamento das ações. Lembrando que as capacitações devem ser estruturadas considerando a realidade local e regional conforme demandas apresentadas.

Portanto, conclui-se que a gestão municipal não tem efetivado a Política Nacional de Capacitação do SUAS.

Considerando os eixos estruturantes do SUAS, constata-se que a principal queixa da gestão municipal refere-se ao financiamento das ações e, sobretudo, ao pagamento de pessoal.

*[...] hoje pesa um pouco [...] a gente esbarra nessa dificuldade financeira de tá melhorando a questão salarial, na contratação mais da equipe, que aumenta muito na folha, então essa a maior dificuldade que a gente enfrenta. Então nós temos esse problema mesmo da questão financeira (GESTORA A).*

No que diz respeito ao financiamento das ações este tem sido agregado ao orçamento público. Todavia, não há uma preocupação em contemplar no orçamento público recursos para a gestão do trabalho. E o pouco que é destinado para concurso público e capacitações poderá ser remanejado conforme o interesse da gestão. Não há, portanto, nenhuma garantia que ocorrerá.

Além disso, as fontes de recursos para pagamento de pessoal são variadas, bem como os contratos de trabalho.

*Olha, tem, deve ter sim, não posso dizer precisamente agora, mas acredito que tem sim previsto dentro do orçamento. Isso, nós temos utilizando, [...], nós temos terceirizados alguns assistentes sociais e o próprio psicólogo pra atender dentro do CREAS e dentro dos grupos do CRAS, então nós tem utilizado, a partir de agora nós estamos utilizando esse recurso porque é um recurso que o governo federal né repassa e que a gente não podia utilizar para pagamento que é aonde a gente esbarra, como eu disse anteriormente, que é nessa dificuldade de pessoal, de pagamento com pessoal, então se o governo federal, porque a gente sabe que foi uma luta, com várias conferências, várias reuniões, debates que foi sugerido, pedido pra que o governo federal liberasse esse recurso pra pagamento de pessoal, dos trabalhadores (GESTORA A).*

*Está incluso no orçamento municipal, no PPA. Na verdade na regulamentação não há obrigatoriedade, mas pede que seja gasto 5% e o município de Colorado hoje, como houve a prestação de contas, está gastando 7%. [...] o município até hoje né faz os pagamentos com recursos livres, são dois profissionais, três profissionais: uma Assistente Social, uma Psicóloga e uma Advogada que são pagos com recursos federais. Esse que foi feito concurso específico para CLT sim, e os outros funcionários são pagos com recursos livres. Também paga a professora, instrutora do Pro Jovem com este recurso (GESTORA C).*

*Com o dinheiro do CREAS nós estamos pagando o Psicólogo, que foi implantado agora né, no momento está sendo pago duas psicólogas concursadas. O restante paga com recursos livres.*

*Orçamento do município para a Assistência Social é cerca de 5%, incluindo pagamento de pessoal e serviços (GESTORA NE).*

*Tem previsto concurso público para este ano e capacitação como eu já disse. Mas conforme a demanda pode haver alteração, remanejamento de recurso conforme necessidade apresentada. A AS e PSICO contratadas para o PBF serão pagos com o recurso do IGD, paga-se também prestadores de serviços/instrutores contratados, mas não servidores públicos, estes são pagos pela prefeitura com recursos próprios. Com a aprovação da PL/SUAS se pode agora pagar pessoal, mas não vamos usar com servidores públicos, só para serviços e prestadores de serviços. Quanto ao fundo, Santa Fé não tinha fundo até o ano passado, efetivamente. Gastou-se 7,5 % ano passado com serviços e funcionários da Assistência Social. Agora é só os gastos com serviços e benefícios eventuais que passarão pelo fundo, os gastos com funcionários e despesas com o gabinete da gestora serão responsabilidade da prefeitura. Aí vai diminuir esse percentual porque muitas dessas despesas não entrarão no fundo (GESTORA SF).*

A PL/SUAS foi aprovada recentemente e se constituiu na Lei nº 12.435 de 06 de junho de 2011. Esta lei altera a LOAS, e o SUAS passa a ser uma política de Estado e não apenas de governo. Uma das propostas dessa atual legislação é o uso do recurso do FNAS para pagamento de pessoal, antes destinado apenas para custeio de serviços na área. Tal iniciativa garante a contratação de mais profissionais, mas não estabelece vínculos empregatícios e adequadas condições de trabalho, como é o caso de Astorga e Santa Fé.

O pagamento de serviços continuará de fundo a fundo, bem como os profissionais contratados. Lembrando que o tempo de contrato também é determinado (de um a dois anos), não garantindo, portanto, a continuidade dos serviços, como propõe o SUAS.

Os servidores públicos são pagos com recursos próprios da prefeitura municipal e normalmente são contabilizados no orçamento público em conjunto com os serviços desenvolvidos na área. Percebe-se que os gestores municipais não tem certeza da porcentagem destinada para a Política de Assistência Social.

Ressalta-se que o município de Santa Fé ha até pouco tempo atrás não tinha fundo, mesmo já sendo habilitado em gestão plena. O CPF é exigência básica de qualquer município, mesmo na gestão inicial. Portanto, percebemos algumas irregularidades e contradições entre o proposto e o realizado.

Analisar-se-á a seguir a visão dos Assistentes Sociais e Psicólogos pesquisados sobre a NOB-RH/SUAS e a operacionalização da gestão do trabalho nos municípios que estes atuam.

### 3.4.2 A Nob-Rh/Suas e a Gestão do Trabalho na Visão dos Profissionais da Equipe Mínima de Proteção Social Básica e Especial: Assistentes Sociais e Psicólogos

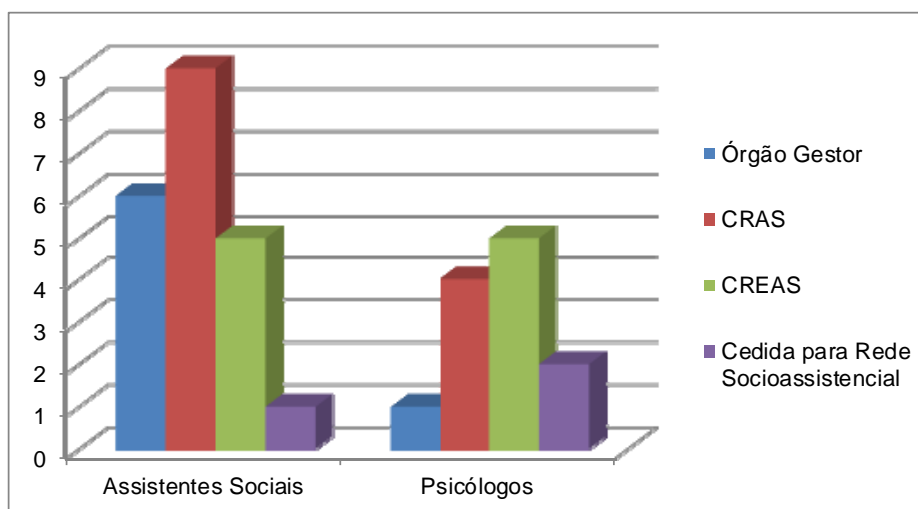
Para apresentação e análise dos dados colhidos por meio da aplicação de questionários direcionados aos 33 profissionais de referência da proteção social básica e especial da rede governamental, foram levantadas quatro categorias de análise que se seguem:

- Identificação dos profissionais pesquisados: qualificação e experiência profissional;
- Condições de trabalho dos profissionais pesquisados: carga horária, vínculo empregatício, base salarial e sindicalização;
- Gestão do trabalho no âmbito municipal: cadastramento dos trabalhadores no CADSUAS/Rede SUAS; avaliação de desempenho e adequação de perfis profissionais às necessidades do SUAS; PCCS; política de formação continuada; controle social e gestão participativa entre gestores e trabalhadores do SUAS;
- A NOB-RH/SUAS na concepção dos profissionais pesquisados.
- Isto posto, discorreremos sobre cada uma das categorias de análise elencadas.

#### 3.4.2.1 Identificação dos profissionais pesquisados: qualificação e experiência profissional

Primeiramente levantou-se o espaço socioocupacional que os profissionais pesquisados estão locados na Política de Assistência Social. Veja o gráfico abaixo:

**Gráfico 4:** Perfil dos profissionais pesquisados – espaço socioocupacional que atua no momento



**Fonte:** Produção própria (2013).

Observe que o investimento da gestão pública tem sido na contratação de profissionais para proteção social básica: dos 33 trabalhadores pesquisados, 13 atuam no CRAS.

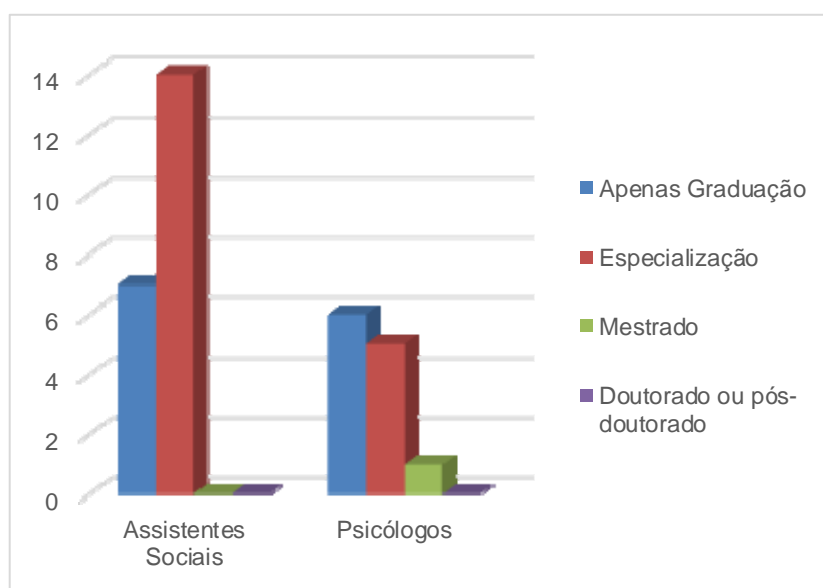
O tempo de serviço no local informado pelos profissionais pesquisados variam de recém locados até onze anos de atuação no mesmo espaço sócio-ocupacional.

As experiências profissionais são múltiplas, os profissionais pesquisados no momento atuam na Assistência Social, mas também apresentam experiências na Saúde e Educação, principalmente, atendendo segmentos como criança e adolescente, idosos, pessoas com deficiência e família.

Ressalta-se que o tempo de atuação profissional dos Assistentes Sociais e Psicólogos pesquisados variam de recém-formados a trinta anos de profissão.

Existem alguns profissionais com outras formações: uma Assistente Social de Colorado também tem formação como técnica de enfermagem, uma Psicóloga de Nova Esperança tem formação em piano e uma Assistente Social de Santa Fé também tem formação na área de magistério e contabilidade.

No que se refere à titulação dos profissionais pesquisados, obtivemos as seguintes informações:

**Gráfico 5** - Perfil dos profissionais pesquisados: titularização.

**Fonte:** Produção própria (2013)

Dos 33 profissionais pesquisados, 13 permaneceram apenas com a graduação, 19 são especialistas e somente 01 Psicóloga é mestre.

As áreas de especializações são inúmeras, tais como: família; gestão social e políticas públicas; gestão de pessoas; planejamento em programas e projetos sociais; gerontologia; socioterapia; saúde e saúde mental; educação especial; psicopedagogia; neuropedagogia; RH e marketing; álcool e droga; terapia clínica e avaliação institucional; dinamicista; gerência de grupos na área da saúde, educação e gestão de pessoas; perícia e avaliador de trânsito.

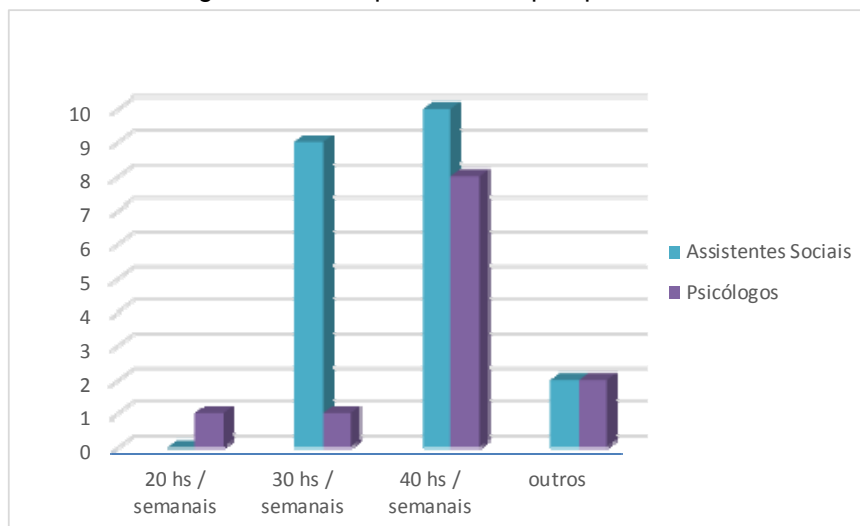
Vale salientar que o segmento que mais aparece na qualificação e experiência profissional é a família, considerando a matricialidade familiar proposta pelo SUAS como um dos seus eixos estruturantes.

Também percebe-se a busca por parte dos profissionais de se qualificarem em segmentos de potencial atendimento por parte da Assistência Social, contudo por iniciativa própria, sem o devido respaldo da gestão pública, como veremos nas demais categorias de análise.

### 3.4.2.2 Condições de trabalho dos profissionais pesquisados: carga horária, vínculo empregatício, base salarial e sindicalização

Observou-se na pesquisa de campo que a carga horária dos profissionais pesquisados são distribuídos da seguinte forma:

**Gráfico 6** - Carga horária dos profissionais pesquisados.

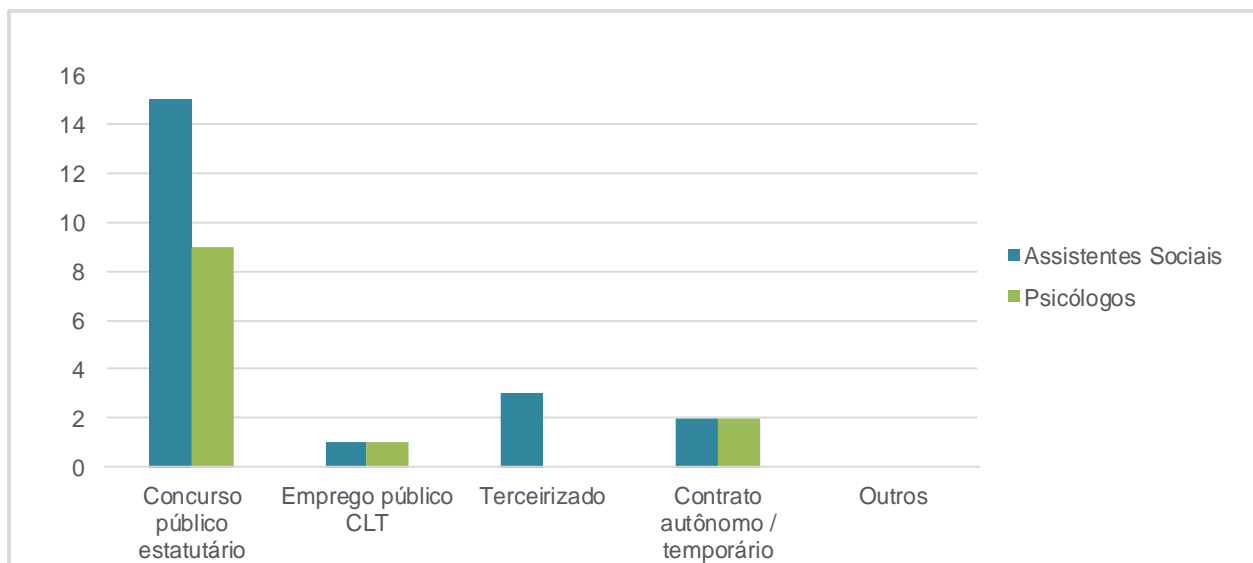


**Fonte:** Produção própria (2013)

Conforme gráfico acima, a maioria dos profissionais trabalham em regime de 40 horas semanais. Percebe-se que a categoria profissional de Assistentes Sociais e Psicólogos ainda não conquistou a efetivação da lei das 30 horas nos municípios pesquisados uma vez que a gestão atual apresenta resistência em cumprir a legislação federal, negando-se a adaptar a nova exigência.

Dos municípios pesquisados, apenas Nova Esperança aderiu a legislação vigente para Assistentes Sociais, o que ainda não aconteceu para Psicólogos.

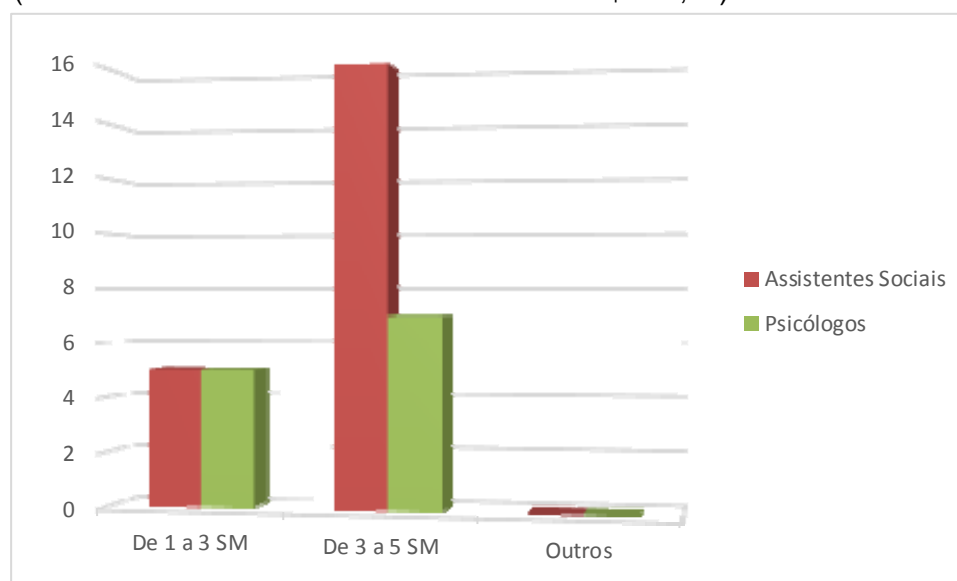
Também foram analisados os vínculos empregatícios dos profissionais pesquisados.

**Gráfico 7** - Vínculo empregatício dos profissionais pesquisados.

**Fonte:** Produção própria (2013)

Na pesquisa de campo constatou-se que os vínculos empregatícios melhoraram. Dos 33 trabalhadores do SUAS pesquisados, 24 profissionais entre Assistentes Sociais e Psicólogos são concursados no regime estatutário. Isto é um avanço significativo, considerando o histórico de desprofissionalização na Política de Assistência Social com a presença marcante do voluntariado.

Outro aspecto analisado foi a base salarial dos municípios pesquisados.

**Gráfico 8** - Base salarial dos profissionais pesquisados (referência salário mínimo federal em 2012: R\$ 622,00).

**Fonte:** Produção própria (2013)

Os profissionais pesquisados acreditam que a faixa salarial da região é baixa, principalmente se considerarmos a crescente demanda para a Política de Assistência Social. Também reclamam que não há piso salarial para a categoria profissional de Assistentes Sociais e Psicólogos.

Para a equipe mínima de referência há uma variação de 1 a 5 salários mínimos por mês, considerando a carga horária dos Assistentes Sociais e Psicólogos. Os profissionais que trabalham 30 ou 40 horas semanais geralmente recebem de 3 a 5 SM e carga horária diferenciada recebe inferior a este valor por mês.

A maioria dos profissionais pesquisados não são sindicalizados, dos 33 trabalhadores do SUAS, apenas 04 Assistentes Sociais são filiados no Sindicato dos Servidores Públicos Municipais e 01 Psicólogo no Sindicato dos Psicólogos.

Esta realidade demonstra a ausência de envolvimento nos movimentos sociais de trabalhadores na luta pelos seus direitos e melhores condições de trabalho.

No caso do Assistente Social, esta postura contradiz o que é proposto pelo Projeto Ético Político Profissional do Assistente Social quanto a participação efetiva da categoria profissional em movimentos sociais e na luta geral dos trabalhadores na construção de um projeto societário diferenciado.

Dos municípios pesquisados, apenas Santa Fé não oferece complementação salarial. Dos profissionais pesquisados de Astorga, Colorado e Nova Esperança, 14 trabalhadores afirmam receber auxílio alimentação, 03 recebem gratificação e 01 periculosidade.

A maioria dos profissionais pesquisados desconhece a fonte de recurso que provém seu pagamento. Dos 33 trabalhadores pesquisados, 13 profissionais afirmam serem recursos próprios ou livres da prefeitura municipal, 05 acreditam serem recursos federais; 03 são recursos do FMAS e 12 desconhecem tal informação ou não responderam.

Vejamos, então, a gestão do trabalho no âmbito municipal a partir da concepção dos profissionais pesquisados.

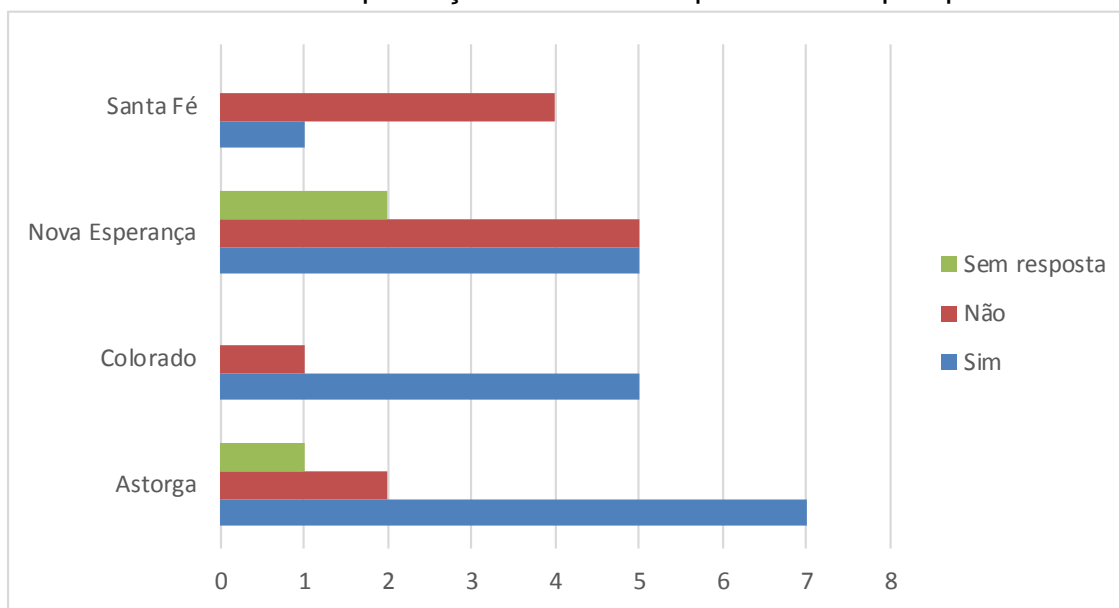
3.4.2.3 Gestão do trabalho no âmbito municipal: cadastramento dos trabalhadores no CADSUAS/Rede SUAS; avaliação de desempenho e adequação de perfis profissionais às necessidades do SUAS; PCCS; política de formação continuada; controle social e gestão participativa entre gestores e trabalhadores do SUAS

Dos trabalhadores pesquisados, 20 profissionais responderam que os trabalhadores do SUAS encontram-se cadastrados na Rede SUAS e 13 desconhecem o CADSUAS e/ou acreditam não estarem cadastrados.

Sobre a avaliação de desempenho e adequação de perfis profissionais às necessidades dos SUAS, não há essa prática nos municípios pesquisados. Na pesquisa de campo identificamos que 26 profissionais afirmam que inexistem instrumentos semelhantes de avaliação; 04 não opinaram e 03 afirmaram que existe por meio de reuniões mensais com os profissionais ou esporadicamente conforme a necessidade.

Portanto, o município falha nesse sentido, não considerando as experiências e qualificações profissionais para adequar as habilidades e competências aos locais de trabalho. Apenas acontece algo semelhante durante o estágio probatório, porém com pouca eficiência, conforme conclui a gestão municipal.

No que se refere à política de capacitação nos municípios pesquisados obtivemos as seguintes informações:

**Gráfico 9** - Política de capacitação na visão dos profissionais pesquisados.

**Fonte:** Produção própria (2013)

Observe que os profissionais pesquisados apresentam respostas contraditórias sobre a política de capacitação permanente uma vez que 18 destes trabalhadores do SUAS acreditam haver política de capacitação no município e 12 afirmam que não existe tal política. Não há consenso no entendimento dos profissionais sobre capacitação.

Na pesquisa de campo, constatou-se que em sua grande maioria são cursos de iniciativa estadual ou federal, apenas uma profissional relatou que a capacitação foi realizada pelo município em 2009. Outros casos são de iniciativa própria do trabalhador.

Contudo, os profissionais entendem como política de capacitação quando há algum incentivo para que estes participem de algum curso de interesse ou necessidade do trabalhador. Vejamos:

- Os profissionais de Astorga relatam que há incentivos como liberação sem reposição, diárias ou ajuda de custo para alimentação, porém a prioridade são os servidores públicos, os profissionais terceirizados participam quando sobram vagas.
- Os profissionais de Colorado afirmam que há ajuda de custo para transporte, alimentação e hospedagem para capacitações

de âmbito federal ou estadual. Além disso, as vagas são restritas e nem todos podem participar.

- Os profissionais de Nova Esperança relatam que há liberação mas com reposição para àqueles casos que são de iniciativa do trabalhador. Em caso de capacitação do governo federal ou estadual há adiantamento ou ressarcimento de despesas.
- Os profissionais de Santa Fé relatam que não há incentivo e que as capacitações são de iniciativa do MDS ou Secretaria do Estado. Há capacitações esporádicas promovidas pela Comarca.

Os profissionais pesquisados relatam que a última capacitação que participaram aconteceu no período mínimo de 6 meses e no máximo há 5 anos, a carga horária desses cursos variam de 4 a 30 horas com temas específicos e conforme a demanda apresentada e necessidade dos profissionais e/ou da gestão municipal.

Percebe-se, ainda, que as capacitações não são permanentes, portanto acontecem de forma esporádica e pontual. Contudo há planejamento orçamentário a ser utilizado com formação continuada, conforme já constatamos no relatório de gestão de 2011 elaborado pelos municípios.

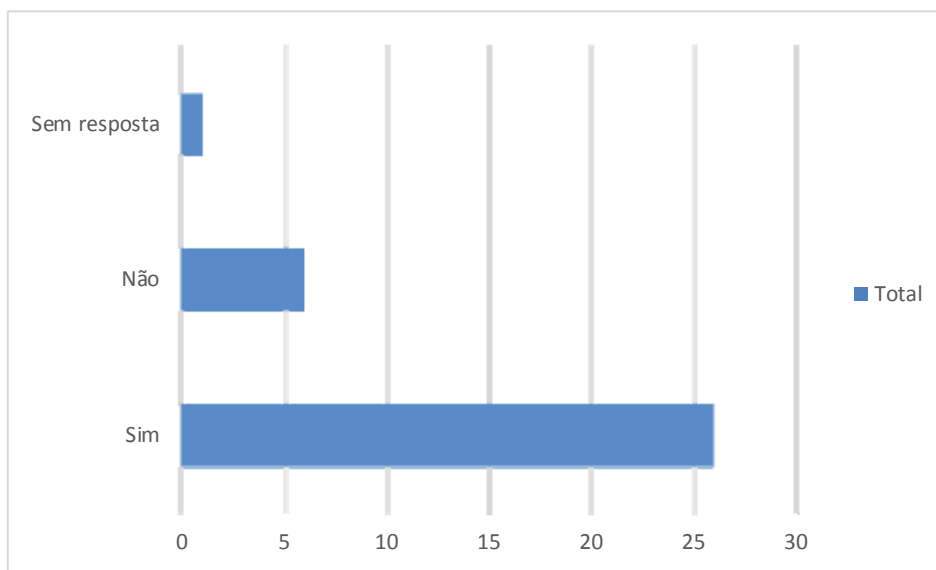
Santa Fé, por exemplo, destinou para 2012 o valor de R\$ 12.000,00 para capacitação, bem como Nova Esperança que designou o valor de R\$ 20.000,00 para o mesmo ano.

Diante do exposto, as respostas obtidas pelos profissionais não são coerentes com as propostas da gestão municipal.

Na sequência, vejamos a concepção dos profissionais pesquisados sobre a NOB-RH/SUAS.

#### 3.4.2.4 A NOB-RH/SUAS na concepção dos profissionais pesquisados

Durante a pesquisa de campo, constatou-se que a maioria dos profissionais pesquisados conhecem a NOB-RH/SUAS, todavia apresentam dificuldade em dissertar sobre a normativa, como apresentamos a seguir.

**Gráfico 10** - Conhecimento da NOB-RH/SUAS por parte dos profissionais pesquisados.

**Fonte:** Produção própria (2013)

O gráfico acima demonstra que vinte e seis dos profissionais pesquisados confirmam conhecer a NOB-RH/SUAS, porém apenas dois deles declaram não terem lido o documento na íntegra. Outros seis reconhecem não conhecer a normativa e um não emitiu resposta.

Apesar do pouco entendimento sobre o assunto, os profissionais pesquisados acreditam na efetivação da NOB-RH/SUAS, mas com ressalvas. Vejamos quais são.

**Quadro 20** - Opinião dos profissionais pesquisados sobre a NOB-RH/SUAS

Respostas	Total
Acreditam na efetivação desta normativa, porém a longo prazo	5
Condicionam sua efetivação, sobretudo, a gestão da PAS	11
Responsabilizam sua efetivação aos trabalhadores do SUAS na luta pela garantia desta normativa por meio do controle e fiscalização da ação dos gestores municipais	2
Acreditam ser possível, necessária e/ou importante	5
Atribuem como excelente normativa na teoria, mas difícil de colocar em prática, sobretudo, devido ao alto índice da folha de pagamento, dificuldade financeira	4
Depende do entendimento que trabalhadores e gestores possuem sobre a normativa	2
Não opinaram	4

**Fonte:** Produção própria (2013)

Alguns profissionais pesquisados reconhecem que já houve avanços no município no que diz respeito ao RH por meio da qualidade e quantidade de equipe técnica e, por conseguinte, do atendimento oferecido à população usuária.

Os profissionais afirmam que a NOB-RH/SUAS é um marco legal, porém necessita de alterações. Apontam que a Política de Assistência Social só poderá se consolidar na medida em que houver um melhor reconhecimento por parte da gestão em todas as esferas de governo, bem como maior valorização dos trabalhadores do SUAS.

Para efetivação da NOB-RH/SUAS sugerem a punição para àqueles gestores que não cumprirem a normativa, sendo necessário implantar um efetivo processo de fiscalização.

Também observam a falta de espaço físico, materiais e equipamentos na Política de Assistência Social uma vez que são compartilhados entre todos os trabalhadores.

Vejamos as mudanças apontadas pelos profissionais pesquisados após 2006, ano de aprovação da NOB-RH/SUAS.

**Quadro 21** - Mudanças nos municípios pesquisados após promulgação da NOB-RH/SUAS na visão dos Assistentes Sociais e Psicólogos

<b>Respostas</b>	<b>Total</b>
Realização de concurso público municipal	25
Convocação via concurso público municipal realizado	23
Implantação de PCCS	1
Adequação de cargos/funções, salários e carga horária dos servidores públicos	8
Implantação de Programa de Educação Permanente	1
Outros	3

**Fonte:** Produção própria (2013).

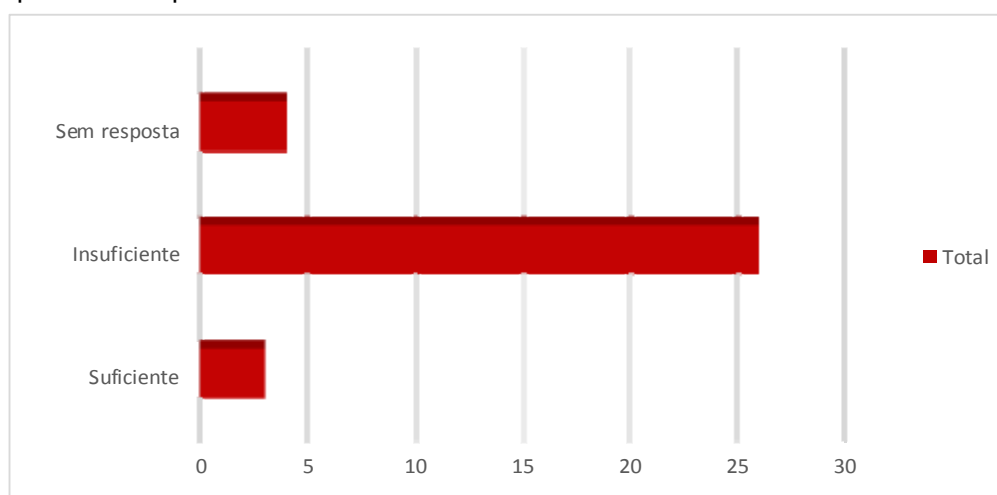
Os profissionais pesquisados enumeraram mais que uma resposta. Na opinião de dois profissionais houve a realização do concurso, porém não foi efetivada a convocação.

No caso de outros foram citados contratações terceirizadas e realização de capacitações, porém esta última não foi considerada como implantação de programa de educação permanente na visão dos profissionais pesquisados.

Apenas um profissional mencionou a implantação de PCCS e oito atribuem as mudanças como adequação de cargos/funções, salários e carga horária dos servidores públicos.

Quanto à disponibilidade do quadro funcional da Política de Assistência Social, os profissionais pesquisados emitiram as seguintes opiniões:

**Gráfico 11** - Opinião dos profissionais pesquisados sobre a disponibilidade do quadro funcional da Assistência Social mediante as demandas apresentadas pelos municípios.



**Fonte:** Produção própria (2013)

Os profissionais pesquisados reconhecem que houve avanços no que se refere a ampliação do quadro funcional a partir da implantação do SUAS, porém ainda insuficiente para atender a crescente demanda dos municípios e a medida que há crescimento populacional, cresce também os problemas sociais.

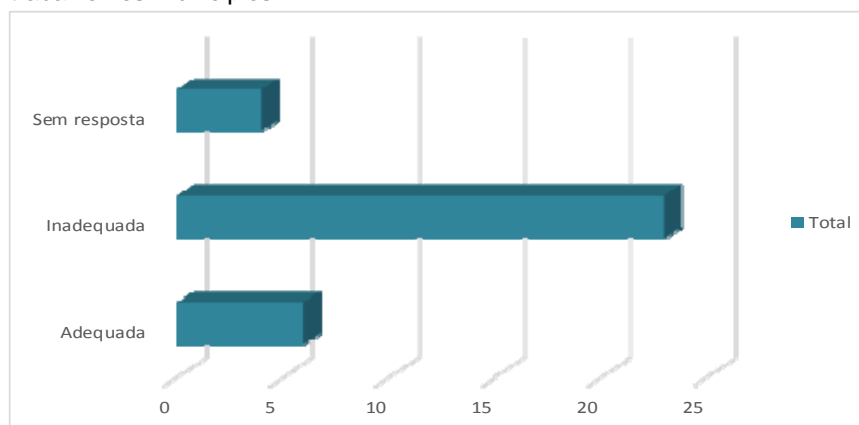
O maior avanço se concentra na contratação de Assistentes Sociais. A insuficiência de profissionais prejudica a qualidade dos serviços, há demanda reprimida e estes profissionais ficam sobrecarregados. Alertam que as demais secretarias municipais, como da Saúde, tem que contratar mais profissionais, pois transferem a responsabilidade de atender a demanda existente para Assistência Social. Indicam a necessidade de ampliar a equipe técnica (Assistentes Sociais e Psicólogos), coordenadores, educadores, “oficineiros para atividades terapêuticas”, motoristas, auxiliares administrativos e recepcionistas.

Uma das Assistentes Sociais de Colorado ressalta a necessidade de adequar o espaço físico antes de contratar e após contratação promover capacitação. Outra profissional do mesmo município alerta:

*Por mais que tenha ocorrido concurso público e aumentado o quadro de trabalhadores no âmbito do SUAS, porém não se trata apenas de gerir a equipe, quase sempre insuficiente de que se dispõe, mas trata-se antes de gerir condições adequadas para a composição de quadro técnico com número suficiente de profissionais qualificados, que disponha de infraestrutura e de condições materiais para qualificar a prestação de serviços e possibilitar o acesso de usuários aos direitos socioassistenciais.*

As condições de trabalho é um ponto crítico constatado na pesquisa de campo.

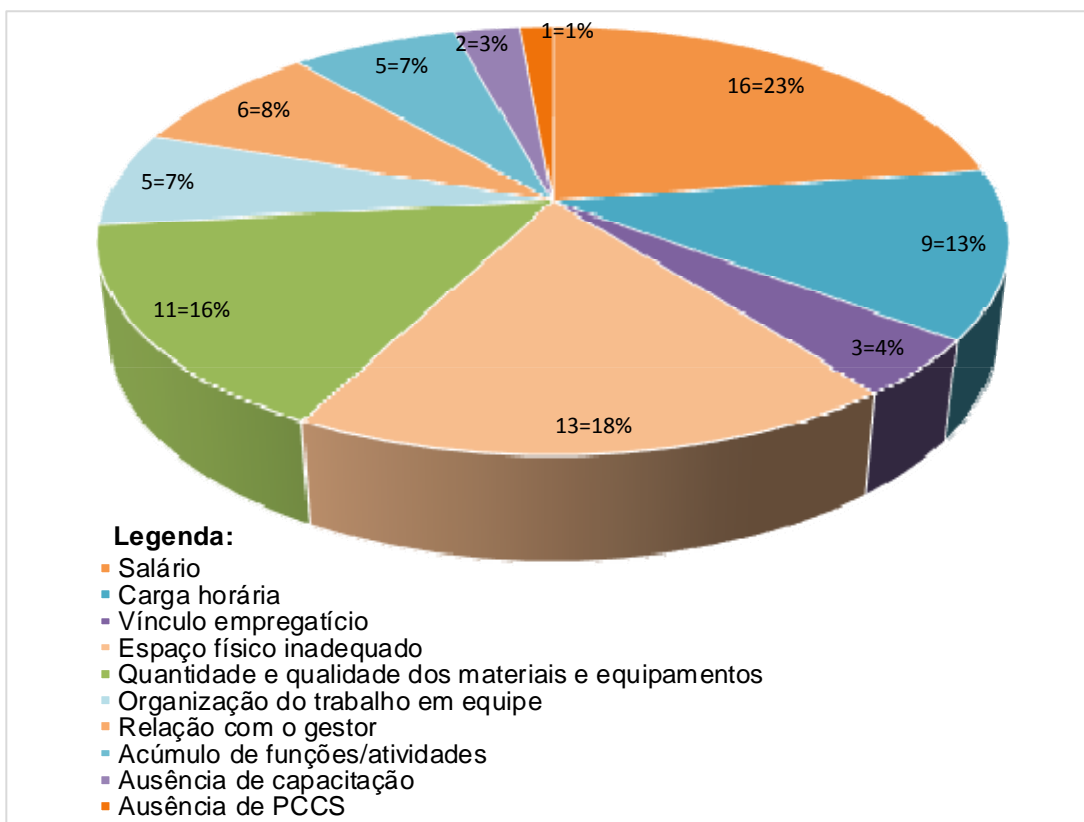
**Gráfico 12** - Opinião dos profissionais pesquisados sobre as condições de trabalho nos municípios



**Fonte:** Produção própria (2013)

A maioria dos profissionais pesquisados entende como inadequadas as atuais condições de trabalho, o que prejudica a qualidade dos serviços ofertados. Vejamos as principais queixas desses profissionais:

**Gráfico 13** - Principais queixas dos profissionais pesquisados sobre as condições de trabalho



**Fonte:** Produção própria (2013)

Os profissionais pesquisados denunciam que as salas de atendimento são compartilhadas, isto é, dividida entre dois ou mais profissionais, o que prejudica o sigilo profissional.

Há alguns profissionais que levam equipamentos particulares, pois a gestão não disponibiliza equipamentos suficientes para atender a demanda.

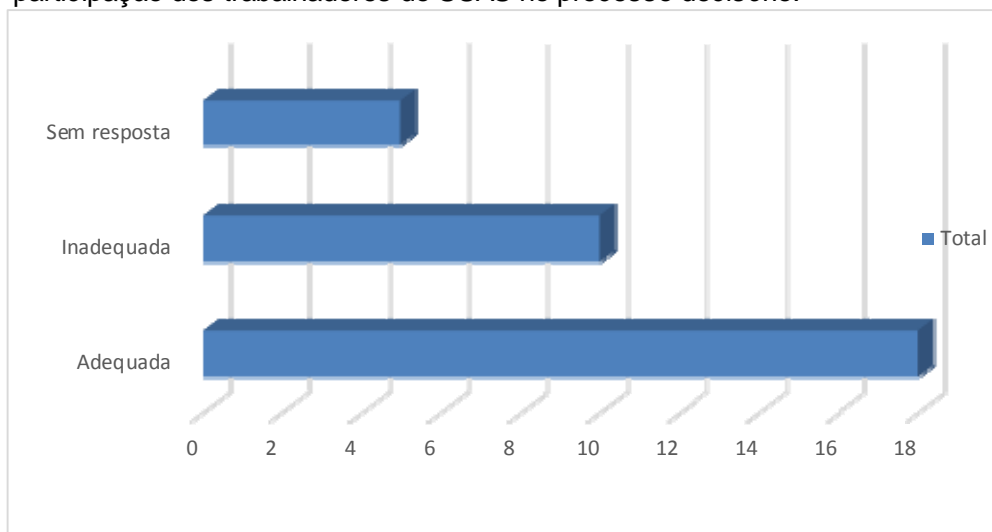
Na opinião dos profissionais pesquisados, o trabalho de equipe existe, contudo sem organização.

Também ressaltam o acúmulo de funções que tem proporcionado uma sobrecarga emocional e física dos profissionais em processo de adoecimento.

Os profissionais também verbalizam que não há estímulos monetários (salário) e não monetários (capacitações, PCCS) para motivá-los a desenvolver o trabalho com qualidade.

Também elenca-se a opinião dos profissionais pesquisados sobre o controle social e participação dos trabalhadores do SUAS no processo de gestão.

**Gráfico 14** - Opinião dos profissionais pesquisados sobre o controle social e participação dos trabalhadores do SUAS no processo decisório.



**Fonte:** Produção própria (2013)

Na opinião dos profissionais pesquisados, há espaço de discussão e negociação das condições de trabalho, geralmente de forma informal e pontual, entre gestores e trabalhadores, porém não há planejamento e execução do que é reivindicado, expressando pouca efetividade.

Para eles também falta entendimento da NOB-RH/SUAS por parte da gestão municipal, sobretudo dos setores administrativos e financeiros, o que dificulta atingir resultados positivos.

Observa-se que há pouca participação dos técnicos e funcionários no processo decisório, estes assuntos permanecem na esfera administrativa, o que reflete na solução dos problemas.

Constata-se, ainda, que a rotina não possibilita organização de momentos entre gestores e trabalhadores do SUAS de forma sistemática e continuada. As gestoras alegam serem abertas para negociação, porém são poucos os resultados uma vez que justificam que a decisão não depende apenas dele. Há inúmeros impedimentos, como o entendimento do RH e a disponibilidade de recursos financeiros.

Os canais de negociações podem ocorrer via ofício ou verbalmente, de forma individual ou por meio de reuniões.

Nesta linha argumentativa, concluímos que o confronto entre gestão e os trabalhadores do SUAS é permanente na maneira de conceber a Política de

Assistência Social no âmbito municipal. E o embate entre interesses e necessidades antagônicas impõe limites para efetivação da gestão do trabalho e a exequibilidade da NOB-RH/SUAS.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a construção desta pesquisa buscou-se articular a descrição e a explicação dos dados de uma realidade empírica a partir de determinado momento histórico, neste caso: a aplicação da gestão do trabalho proposta pela NOB-RH/SUAS em municípios de pequeno porte I e II que apresentam gestão plena na região da AMUSEP. Esse esforço nos permite sugerir as seguintes reflexões conclusivas:

O SUAS sem dúvida é uma conquista para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. Após um longo percurso de frágil regulamentação, é inegável o *status* que o Sistema Único de Assistência Social vem conquistando no cenário político das políticas sociais.

Em um primeiro momento desta pesquisa, constatou-se que a PNAS no âmbito do SUAS é uma realidade consolidada. Desde 2004, vem induzindo os municípios brasileiros a se adequarem as novas exigências, regulamentada pela NOB-SUAS (2005/2012), considerando o processo que se iniciou com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS de 1993.

Em seguida, entende-se que a NOB-RH/SUAS enquanto parte integrante desse processo que, no conjunto de outras regulamentações, constitui-se em um dos significativos avanços da PNAS na perspectiva do SUAS ao que concerne a gestão do trabalho.

Compreendeu-se, então, que NOB-RH/SUAS estipula como gestão do trabalho no âmbito da administração pública a desprecarização das condições de trabalho com a contratação de equipes de referência através de concurso público; implantação do programa de capacitação na perspectiva de educação permanente; processos de avaliação de desempenho com adequação de perfis profissionais às necessidades do SUAS; organização de espaços de negociação do trabalho; manutenção de sistemas de informação e estruturação de planos de carreira, cargos e salários.

Para analisar a exequibilidade desses elementos na gestão do SUAS e da NOB-RH/SUAS no âmbito municipal, escolheu-se como *lócus* desta pesquisa a regional da AMUSEP.

Ao analisar esta região do Paraná, composta por trinta municípios, constatou-se que a maioria deles se caracteriza como pequeno porte, sendo que dezessete não chegam a seis mil habitantes. Deste universo apenas quatro apresentam gestão plena da Política de Assistência Social, constituindo como amostra desta pesquisa, os municípios de Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé. O que corresponde a 0,075% dos municípios que integrantes da AMUSEP.

Essa amostra apresenta características semelhantes: a população varia de 10 a 26 mil habitantes aproximadamente, sendo predominantemente urbana. As taxas de famílias em situação de pobreza nesses municípios vão de 440 a 1400 e a taxa de analfabetismo entre pessoas acima de 15 anos gira em torno de 8%. A economia se centraliza na prestação de serviços. O PIB *per capita* varia entre eles de 11 a 19 mil.

Durante a pesquisa empírica, apresentou-se uma realidade que denuncia a capacidade de gestão incipiente destes municípios de pequeno porte em decorrência, sobretudo, da reduzida arrecadação municipal, o que compromete, dentre outras ações, a aplicação efetiva das orientações da NOB-RH/SUAS para a gestão do trabalho.

Essa situação se agrava devido à crise econômica que exige cada vez mais esforços políticos e investimentos significativos por parte da esfera pública no que diz respeito aos recursos humanos, físicos e financeiros para gestão plena da Política de Assistência Social.

Uma alternativa encontrada por esta região é a organização de consórcios entre os municípios, conforme se propõe nos dispositivos legais para a realização de atendimentos regionalizados através da estruturação conjunta de serviços mais complexos. Porém, ainda é uma estratégia em negociação na administração da Política de Assistência Social.

A pesquisa constatou que os recursos financeiros são escassos ou engessados não atendendo a real necessidade da gestão e da população usuária da Assistência Social. Diante desta justificativa da gestão pública, os municípios realizam o que é estritamente exigido pela PNAS.

Portanto, a estrutura orçamentária impõe limites à gestão pública municipal. Isto é, os municípios, principalmente de pequeno porte, não possuem as condições necessárias para efetivar a NOB-RH/SUAS em sua plenitude.

Além disso, na pesquisa de campo, percebeu-se, através dos depoimentos das quatro gestoras da Política de Assistência Social dos municípios pesquisados que não há conhecimento sobre a normativa, tampouco interesse político em operacionalizar a gestão do trabalho que é concebida de forma secundária pela gestão pública, desconsiderando sua importância no processo de consolidação do SUAS.

Nesse sentido, a gestão pública não investe na estruturação de condições laborais necessárias para atuação dos trabalhadores desta área enquanto eixo estruturante do SUAS ao lado das demandas dos usuários na perspectiva do direito e da qualidade dos serviços prestados.

Entende-se, nesta perspectiva, que para garantir a qualidade dos serviços prestados na área social é necessário também garantir condições de trabalho aos trabalhadores do SUAS uma vez que são se constituem sujeitos fundamentais no processo de superação de iniciativas fragmentadas e a descontinuidade dos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais.

Com este estudo, conclui-se que para a consolidação do SUAS depende não só da ampliação e regulação do Estado em respostas às demandas dos usuários por meio da (re)estruturação dos serviços, mas também e, sobretudo, às demandas dos trabalhadores em face a luta de classes que continua latente, apesar das tentativas de suprimi-las.

Entretanto, é nítida a prioridade da gestão pública na manutenção dos serviços exigidos conforme o porte do município e nível de gestão estipulado pela PNAS (2004) e NOB (2005/2012). Sendo assim, o município centraliza a gestão em ações que recebem repasse de recursos do MDS, como por exemplo, o BPC, o PBF, o PETI, dentre outros da proteção social básica e especial.

É evidente o aumento de recursos, principalmente, federais destinados à operacionalização da Assistência Social nos municípios, sobretudo após a estruturação do SUAS no Governo Lula. Mesmo que a totalidade desses recursos não sejam repassados de fundo a fundo, como é o caso dos recursos destinados ao PBF; ou que ainda não exista um percentual mínimo no orçamento público destinado para Assistência Social, como acontece nas Políticas de Educação e Saúde.

No entanto, a maior responsabilidade ainda tem recaído nos municípios, sabidamente os mais frágeis na cadeia federativa considerando sua capacidade de gestão. Os valores transferidos para os municípios pesquisados são consideravelmente inferiores ao total de recursos aplicados pela gestão municipal na Política de Assistência Social.

Nesse processo de descentralização administrativa, é possível perceber que o governo federal vem avançando e ampliando sua participação no cofinanciamento da gestão da Política de Assistência Social, enquanto o governo estadual permanece inalterado no que se refere ao repasse de recurso financeiro.

Diante do exposto, conclui-se que esta normativa precisa ser revisada no sentido de preencher lacunas quanto a definição das responsabilidades no processo de efetivação do SUAS, estabelecendo parâmetros básicos para sua realização distribuída entre as três esferas de governo.

Os municípios continuam apresentando maior representatividade na gestão da política social. Os mesmos assumem a sobrecarga de responsabilidades no que concerne ao planejamento, monitoramento, avaliação e execução das ações socioassistenciais. Sabemos ainda que o pagamento de recursos humanos historicamente se constitui responsabilidade exclusiva do município.

A Política de Recursos Humanos na Assistência Social é regulamentada, desde 2006, pela NOB-RH/SUAS. Esta normativa é parte integrante deste processo que traz elementos de valorização dos trabalhadores da PNAS para garantir a efetivação do SUAS, pensando em todos àqueles que operacionalizam a Política de Assistência Social, com destaque para os Assistentes Sociais e Psicólogos que estão presentes na composição das equipes de referência da proteção social básica e especial, objetos de análise desta pesquisa.

É inegável a importância do reconhecimento dos trabalhadores do SUAS como uma das principais condições para a efetivação da Assistência Social enquanto política pública, isto é, de intervenção estatal e direito de cidadania. Afinal, são eles os operadores do SUAS.

Portanto, é fundamental que os trabalhadores do SUAS, independentemente de suas especificidades, tenham garantidos os direitos trabalhistas e condições adequadas ao exercício do seu trabalho.

No entanto, a análise das informações coletadas nesta pesquisa nos permite enxergar algumas mudanças em consequência da NOB-RH/SUAS, como a realização de concursos públicos e recomposição das equipes profissionais, mas ainda se está longe de um sistema que valorize efetivamente o trabalhador da Política de Assistência Social enquanto elemento fundamental para qualificação dos serviços socioassistenciais.

A realidade mantém determinadas distorções, como a desprofissionalização na condução da Política de Assistência Social através da presença marcante do primeiro-damismo. Durante a pesquisa de campo, constatou-se que das quatro gestoras entrevistadas, duas são primeiras damas do município.

A presença das primeiras-damas demonstra a submissão da Assistência Social a um tipo de populismo, em que os interesses privados dos que detém o poder se sobrepõem aos públicos, sendo controlados por interesses eleitoreiros, comprometendo a estruturação das políticas públicas na perspectiva do direito.

Somada aos ajustes neoliberais do processo de reforma estatal, as políticas públicas voltam a não ser reconhecidas como direito, mas como benesse, de tradição tuteladora, portanto a mercê de negociações, atribuindo-lhes para o acesso critérios morais e meritocráticos aos comprovadamente pobres e incapazes de desenvolver atividade laboral.

Romper com a estrutura oligárquica e patrimonialista não é uma tarefa fácil, à medida que esta conduta permanece conspirando contra as políticas sociais, que mantém a distância entre os dispositivos legais e as ações efetivas do Estado brasileiro na gestão das políticas públicas.

Presencia-se, nesse sentido, o aumento da seletividade no âmbito das políticas sociais por causa da enxugamento dos recursos públicos destinados para área social. Tal realidade se materializa por meio da imposição de critérios cada vez mais restritivos nas possibilidades da população ter acesso aos direitos sociais.

É possível perceber os efeitos negativos da mundialização nas políticas sociais, dificultando a gestão da Política de Assistência Social uma vez que tem se intensificado a perda dos direitos sociais e trabalhistas conquistados historicamente. Essas implicações refletem na dinâmica da classe trabalhadora, inclusive dos trabalhadores do SUAS que fazem parte dessa classe social.

Isto posto, percebe-se as transformações na esfera do trabalho decorrente das contradições intrínsecas da dinâmica do capital na sociedade contemporânea: a queda dos salários, o desemprego, o subemprego, a informalidade e a desproteção trabalhista; a terceirização, a supervalorização do cooperativismo, empreendedorismo e do trabalho voluntário; a desestruturação dos sindicatos e demais movimentos sociais; a cooptação da classe trabalhadora e a anulação de seu potencial revolucionário são expressões do tempo de crise para os assalariados.

Portanto, percebe-se reflexos combinados nas relações de trabalho com a gestão das políticas sociais. Nesse sentido, far-se-á necessário, contraditoriamente, disponibilizar condições efetivas para operacionalização das políticas sociais em meio ao contexto de precarização do trabalho. Em outras palavras, é necessário condições concretas para consolidação da NOB-RH/SUAS.

Não há, por exemplo, bons computadores com acesso a internet disponibilizados para todos, uma vez que o SUAS exige equipamentos de qualidade para promover a tecnologia da informação e manter sistemas revitalizados, como o CadÚnico que contém dados dos usuários e procedimentos adotados, garantindo o acesso dos mesmos a Política de Assistência Social; ou a Rede SUAS e o CADSUAS para alimentar a gestão financeira e técnica das ações da Assistência Social, garantindo a informação, transparência e controle social.

Muitas vezes, nem é possível a utilização dos equipamentos para realização de pesquisas, elaboração de relatórios, dentre outros procedimentos simples na rotina administrativa da política social. Além disso, nem sempre os municípios destinam profissionais qualificadas para tais funções.

Tampouco há veículos suficientes para realização de visitas domiciliares; as salas de atendimento são compartilhadas, os espaços físicos inadequados, são algumas queixas dos trabalhadores do SUAS no âmbito municipal.

No que se refere à política de recursos humanos na Assistência Social, esta se estrutura na mesma medida em que se configuram as outras políticas governamentais, a administração pública e a vida política do país como um todo.

A consolidação do SUAS requer cada vez mais o reconhecimento legal da Assistência Social como política pública, pois não conseguirá alcançar esse patamar apenas com a ampliação e definição do quadro de trabalhadores.

Compreende-se que a política de recursos humanos vai além da composição de equipes de referência. Dessa forma, não se trata apenas gerir as equipes de que se dispõe.

Na realidade pesquisada, os municípios não comportam uma equipe proporcional à demanda existente, pois a equipe de referência disponível atende proteção social básica e especial, concomitantemente. Concluímos, então, que a equipe de referência da proteção social básica tem sido respeitada nos municípios pesquisados, o que não acontece com a equipe de referência da proteção social especial.

Lembrando que estamos nos referindo apenas aos Assistentes Sociais e Psicólogos, bem como considerando o número de famílias referenciados por dupla e a modalidade de atendimento, conforme proposto pela NOB-RH/SUAS para proteção social básica e especial.

Observa-se, ainda, a escassez de profissionais de outras áreas nos municípios, quer dizer, há necessidade de aumentar a composição da equipe de referência, englobando outros profissionais: pedagogos, educadores, instrutores, terapeuta ocupacional, etc. Inicialmente não contemplados pela NOB-RH/SUAS, mas incluídos pelo CNAS por meio da Resolução nº 17, de 20/06/2011.

Mas esta não é uma realidade consolidada. A ideia de referência é questionada: em que direção ela sinaliza? Onde queremos chegar? Essa equipe de referência satisfaz as expectativas e atende as necessidades sociais ou remete à perspectiva minimalista disseminada pelo Estado neoliberal?

Também é preciso rever a contratação de um coordenador para a proteção social básica e outro para a proteção social especial, haja vista que o Assistente Social planeja, executa, monitora e avalia as ações, exercendo múltiplas funções.

Essa situação se agrava, pois os profissionais disponíveis apresentam acúmulo de funções em um contexto extremamente precarizado em termos de salários que são defasados, o nível salarial varia de 1 a 3 salários mínimos na região pesquisada. Também não há banco de horas ou pagamento de hora extra, nem outros benefícios.

A carga horária não foi adaptada para 30 horas em todos os municípios pesquisados, apenas Nova Esperança respeitou a determinação dos

conselhos federais das respectivas categorias profissionais. Além disso, a carga horária ainda é ampliada para disponibilidade do Assistente Social e Psicólogo em horários noturnos ou aos finais de semana, caso necessário.

Também há presença de vínculos empregatícios instáveis, como presenciamos nos municípios de Astorga e Santa Fé, por meio da contratação de profissionais autônomos ou terceirizados, dentre outros direitos trabalhistas fragilizados. Em síntese, não há plano de ingresso, permanência ou substituição desses trabalhadores que prestam serviços nos municípios.

Por fim, é preciso rever o papel dos estagiários, priorizando seu aprendizado profissional segundo a regulamentação específica das instituições de ensino superior e não lhes atribuindo a responsabilidade de substituição mais barata de mão de obra, como acontece em Santa Fé onde a estagiária de Serviço Social é a responsável pelo Programa do Leite das Crianças. Na discussão sobre política de recursos humanos, esta é uma questão a ser considerada tendo em vista a complexidade do assunto, embora não tenha sido devidamente explorada nesta pesquisa.

Desde 2006, quando a NOB-RH/SUAS foi instituída, os municípios pesquisados têm realizado concursos públicos e convocado os aprovados. Porém, a pesquisa evidencia que os municípios tem privilegiado a recomposição da equipe do SUAS, conforme a composição básica exigida, e não sua efetiva ampliação, motivada pelo aumento da demanda socioassistencial.

Outro fator observado se refere ao fenômeno da descentralização entendida como desresponsabilização. Esta é uma tendência que contraditoriamente se iniciou com o processo de municipalização. De forma equivocada, a descentralização que *a priori* visava a desconcentração do processo decisório e, conseqüentemente, da gestão das ações, financeira e, por fim, humanas, foi se traduzindo em desresponsabilização. Em um jogo de “empurra-empurra”, mediante penalidades, os municípios são levados a se adequar as regras estabelecidas, porém nem sempre tem o apoio necessário do Estado e da União.

Nesse caso, o município acredita ser atribuição do Estado promover capacitação e este, por sua vez, devolve a responsabilidade para o município. O governo federal sugere profissionais qualificados, mas também não direciona parte dos recursos para capacitação, apesar de propor uma Política Nacional de

Capacitação, regulamentada no âmbito da educação permanente no SUAS. Segundo uma das gestoras entrevistadas, a disponibilidade financeira é direcionada para promover capacitações às famílias usuárias, todavia o mesmo não acontece para educação permanente dos trabalhadores, gestores e conselheiros do SUAS, conforme proposta da PNC/SUAS.

A pesquisa aponta que quando há capacitações, estas são pontuais e fragmentadas, isto é, há escassez de vagas, portanto não envolve a todos; não acompanha a evolução das mudanças na PNAS, apresenta qualidade precária e nem sempre atende os interesses e necessidades da equipe.

Na perspectiva de formação continuada, propõe-se ainda a avaliação de desempenho e adequação de perfis profissionais às necessidades do SUAS, porém esta prática não é exercida pelos municípios pesquisados de maneira formal e sistemática como é proposto pela PNC/SUAS. Tal iniciativa também seria parte integrante do PCCS, outra queixa dos profissionais pesquisados sobre a gestão do trabalho.

Na pesquisa constata-se que a implantação e implementação do PCCS é praticamente inexistente nos municípios pesquisados e àqueles ainda que se propõem a fazê-lo não amplia as discussões para a classe trabalhadora, constituindo-se distante da realidade, não contemplando as necessidades e os interesses das categorias profissionais.

Quando existe não há divulgação do mesmo, sendo os trabalhadores alheios aos seus direitos, mesmo que ainda incipientes. Os próprios gestores não têm conhecimento do documento uma vez que não valorizam esta questão, empurrando o debate para os bastidores e posicionando-se, mesmo que de forma velada, resistente as mudanças.

Percebe-se, portanto, que não há participação e fiscalização por parte dos trabalhadores do SUAS, tendência típica da contemporaneidade no processo de cooptação do potencial reivindicatório da classe trabalhadora, agora travestidos como “parceiros solidários” aos projetos do grande capital.

A instituição da carreira deve ser assegurada aos trabalhadores de modo a não permitir sua contratação temporária e vínculos precários de trabalho, realidade crescente na atualidade. A Lei nº 12.435/2011 embora garanta mais contratação de profissionais por meio da utilização de 60% dos recursos alocados no

FNAS, não garante que este vínculo seja estável, pois o contrato de trabalho pode ser com prazo de até dois anos. Essa rotatividade de profissionais prejudica a continuidade dos serviços prestados, tese defendida inclusive pelo próprio SUAS.

A falta de adequação dos serviços de proteção social básica e especial também prejudica os recursos humanos da rede não governamental, estes permanecem fragilizados no sentido de não terem condições efetivas de trabalho, mantendo relações precarizadas: salários, vínculos empregatícios, carga horária, disponibilidade de materiais, equipamentos e espaços físicos adequados e demais direitos trabalhistas, semelhante ao quadro apresentado pela rede governamental.

Estas são as principais queixas apresentados pelos profissionais pesquisados. Contudo, a reivindicação de melhores condições de trabalho é competência de organizações e movimentos de trabalhadores, tais como os sindicatos que tem pouca adesão dos profissionais, como constatamos na pesquisa de campo.

Os municípios pesquisados possuem sindicatos dos funcionários públicos municipais, porém não há participação efetiva dos trabalhadores do SUAS. Estes, inclusive, perderam a força política diante deste contexto de precarização das relações e condições de trabalho.

A gestão pública acredita que o caminho para se consolidar a gestão do trabalho nos municípios é a comunicação e proximidade entre gestores e trabalhadores por meio de acordos ou pactos entre ambas as partes, proposta reforçada pela instalação de mesas de negociação no âmbito do SUAS.

Contudo, não há um espaço formal e coletivo de negociação das condições de trabalho entre gestores e trabalhadores do SUAS nos municípios pesquisados. Inclusive a relação entre o gestor e a equipe também se constitui uma das queixas dos profissionais pesquisados. As discussões entre eles se centralizam na gestão dos serviços e não do trabalho.

O que detectou-se na pesquisa nestes municípios é a continuidade de velhas formas de exploração dos trabalhadores da Assistência Social; o que reforça a possibilidade de toda a política formulada pelos órgãos centralizadores não passar de intenções, um faz de conta.

Torna-se necessário um processo de constante embate de ideias e luta de poderes entre o Capital e Trabalho para a materialização de direitos

legalmente reconhecidos e legitimamente assegurados e este processo não se constitui de forma diferente para a consolidação da NOB-RH/SUAS e da gestão do trabalho.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, S. A.; CRUS, J. F. Um Sistema Único de assistência social para o Brasil. In: TAPAJÓS, L.; RODRIGUES, R. W. S. (Org.). **Rede SUAS: gestão e sistema de informações para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

ARAÚJO, C. C. et al. Implantação e implementação do Sistema Único de assistência social (Suas) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012. p. 99-137.

PARANACIDADE. **Associações de Municípios do Estado do Paraná**. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE SETENTRIÃO PARAENSE. Disponível em: <<http://www.amusep.com.br>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO SETENTRIÃO PARANAENSE. **Perfil socioeconômico do Norte do Paraná (2010)**. Disponível em: <<http://www.amusep.com.br>>. Acesso em: 20 de out. 2012.

ASTORGA. **Prefeitura Municipal de Astorga**. Disponível em: <<http://www.astorga.pr.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

BEHRING, E. R. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. de. (Orgs.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica do serviço social; v. 2).

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. [S.l.: s.n.], 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, p. 18769, 8 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.org.br>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Volume 1. Brasília, DF: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional básica – NOB/SUAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência

Social por intermédio da Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 e publicada no Diário Oficial da União-DOU em julho de 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004 e publicada no Diário Oficial da União- DOU em outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de capacitação do SUAS – PNC/SUAS**. Brasília: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. v.1.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome. **Portaria MDS nº 148 de 27/04/2006 alterada pela Portaria MDS nº 40, de 25/01/2007**. Brasília, DF: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. **NOB-RH anotada e comentada**. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

\_\_\_\_\_. **NOB-RH/SUAS**: norma operacional básica de recursos humanos do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Senado Federal, 2006.

\_\_\_\_\_. **Plano decenal**: SUAS Plano 10. Brasília: MDS; SNAS, julho de 2007.

\_\_\_\_\_. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**: texto da Resolução nº 109 de 11/11/2009, publicada no Diário Oficial da União em 2 de novembro de 2009. Brasília: CNAS, 2009.

CADERNO estatístico dos municípios de Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé. Disponível em <<http://www.ipardes.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2012.

CALVI, K. U. **Serviço social e conselhos de políticas e de direitos**: contradição entre o projeto ético-político e a condição de assalariamento. 329 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

CARMO, A. M. P. de; FERREIRA, M. da C. Mesa de Negociação: instrumento de gestão no SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de capacitação do SUAS**. Brasília: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. v. 1.

CARVALHO, A. M. P. de; SILVEIRA, I. M. M. da. A Consolidação da Assistência Social como Política Pública no Século XXI: o desafio da educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Capacitação do SUAS**. Brasília: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. v. 1.

CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Assistência Social, Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS. Curitiba: SETP, 2007. (Cadernos SUAS, v.4)

COLORADO. **Prefeitura Municipal de Colorado**. Disponível em: <<http://www.colorado.pr.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Disponível na internet. < <http://www.congemas.org.br> >. Acesso em: 12 abr. 2013.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. Série trabalho e projeto profissional nas políticas sociais. Brasília: CFESS, 2011.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos (as) na política de assistência social**. Brasília: CFESS/CFP, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Trabalhar na Assistência Social em Defesa dos Direitos da Seguridade Social**. Contribuições do conjunto CFESS-CRESS ao debate sobre definição de trabalhadores da Assistência Social. Brasília: CFESS/CRESS, março de 2011. Versão final.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Estratégias e metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social: os 10 direitos socioassistenciais. Brasília. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 5., 08 dez. de 2005. Brasília. **Anais...** [Brasília: CNSS, 2005].

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Lei nº 12.435 de 06 de junho de 2011. Disponível em:< <http://www.mds.gov.br/cnas>>. Acesso em: 10 fev 2012.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, B. R. et al. A implantação e implementação do Suas no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. Conclusão geral: contradições do Suas na realidade brasileira em movimento. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A. Política Nacional de Assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

FERREIRA, S. da S. **NOB-RH/SUAS anotada e comentada**. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. v. 1

FILGUEIRAS, L; GONÇALVEZ, R. Desestruturação do trabalho e política social. In: PEREIRA, P. A. P. et al. (Org.). **Política social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. p. 97-118.

FORÚM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DO ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Disponível em: < <http://www.fonseas.org.br> >. Acesso em: 12 abr. 2013.

GRANEMANN, S. Trabalho, sobretrabalho e financiamento das políticas sociais. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 29, n. 94, p. 60-72, jun. 2008.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8.ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MONTAÑO, C. **A natureza do serviço social**: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MUNIZ, E. **Orientação para processos de recrutamento e seleção de pessoal no Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. v. 1.

PAIVA, A. R. de; LOBATO, L. de V. C. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. **SER Social**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Brasília, v. 1, n. 2, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: ideia para a reforma democrática do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

NOVA ESPERANÇA. **Prefeitura Municipal de Nova Esperança**. Disponível em: <<http://www.novaesperanca.pr.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

RAICHELIS, R. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na Assistência Social. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Trabalho No Âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

REDE SUAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/redesuas>>. Acesso em: 10 fev 2013.

RELATÓRIO Geral do Plano Municipal de Assistência Social: Astorga, Colorado, Nova Esperança e Santa Fé. Documento exigido anualmente pela SETP, ano de referência 2011.

SANTA FÉ. Prefeitura Municipal de Santa Fé. Disponível em: <<http://www.santafe.pr.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, M. O. da S. A pesquisa Suas: apresentando o contexto, a proposta metodológica e o conteúdo do livro. In: COUTO, B. R. et al, (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, M. O. da S.; ARAÚJO, C. C.; LIMA, V. F. S. de A. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVEIRA, J. I. Gestão do Trabalho e a Implantação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. PARANÁ. Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. **CRAS** –

SILVEIRA, J.I. **Gestão do Trabalho**: concepção e significado para o SUAS. Brasília, DF: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. v. 1

SIMÕES, C. **Curso de direito de serviço social**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 3).

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época, n. 78).

SOUZA FILHO, R. de. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 55, p.9-33, 1997.

STUCHI, C. G. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social** – NOB-RH/SUAS. PARANÁ. Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. **CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social. **Cadernos SUAS IV**, Assistência Social, Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS. Curitiba-PR, SETP, 2007.

VIANNA, M. L. T. W. Seguridade Social: a imprecisão conceitual de uma prática consolidada. In: A Previdência Social e a Revisão Constitucional. Ministério da Previdência Social. Brasília, 1994. v.4

YAZBEK, M. C. A Assistência Social: história e perspectivas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 55, 1997.

\_\_\_\_\_. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais**: Brasil-Paraná. Cascavel: Edunioeste, 2003.

\_\_\_\_\_. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social. **Revista Temporalis**, ABEPSS, ano III, n. 3, p. 33-40, jan.-jun. de 2001.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

### Termo de Consentimento e Roteiro de Entrevista com Gestores da Política Municipal de Assistência Social

Aceito participar da pesquisa com o título provisório “**NOB-RH/SUAS E A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO MUNICIPAL: realidade ou utopia?**” da pesquisadora Keila Pinna Valensuela, aluna do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social - Nivel de Mestrado da Universidade Estadual de Londrina (UEL), sob a orientação do Prof. Dr. Evaristo Colmán.

Fui informado que a pesquisa tem por objetivos: analisar a exequibilidade da NOB-RH/SUAS em municípios de pequeno porte I e II, que apresentam gestão plena da região da AMUSEP-PR, identificando os limites e as possibilidades da gestão de trabalho nestes municípios, bem como verificar as condições objetivas de trabalho da equipe técnica de referência de trabalhadores do SUAS e, por fim, reconstruir as explicações dadas pelos sujeitos sociais envolvidos na gestão e execução da Política de Assistência Social quanto a implantação e implementação desta normativa nos referidos municípios da região.

Aceito participar da entrevista enquanto sujeito da pesquisa, com o intuito de contribuir com o objeto de investigação em questão.

Esta entrevista poderá contar com o auxílio de gravador e será marcado com antecedência a data, horário e local.

Sei que tenho a liberdade de recusar a participar da entrevista e deixá-la a qualquer momento, sem prejuízo para a minha vida pessoal e profissional.

Fui esclarecido (a) que meu nome não será divulgado nos resultados da pesquisa e as informações que darei serão utilizadas apenas com o propósito desta.

Concordo com o uso do gravador: ( ) sim ( ) não

Local: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Assinatura do entrevistador

---

Assinatura do entrevistado

## ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS GESTORES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Identificação:

Município: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_ Ano de conclusão: \_\_\_\_\_

Titulação: \_\_\_\_\_ Ano de conclusão: \_\_\_\_\_

Experiência profissional: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

1. Você conhece a NOB-RH/SUAS? Já leu esse documento em sua totalidade?
2. Qual sua opinião sobre esta normativa? Você acredita que é possível sua efetivação? Aponte os pontos positivos e os pontos negativos desse documento.
3. Após a promulgação da NOB-RH/SUAS em 2006/2007, houve alguma mudança no município quanto ao quadro funcional da Política de Assistência Social, como: a realização de concursos públicos, implantação de PCCS, programa de educação permanente, adequação de cargos, salários e carga horária, dentre outros?
4. Você conhece todos os trabalhadores que atuam no SUAS de seu município (órgão gestor, CRAS, CREAS e rede socioassistencial)? Esses profissionais são todos cadastrados no CADSUAS, aplicativo da REDE SUAS?
5. Na sua opinião a quantidade de profissionais estipulada pela NOB-RH/SUAS é adequada? Atualmente o número de profissionais disponíveis no município é suficiente para atender a demanda? Há um processo de avaliação de desempenho e adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS?
6. Na sua opinião, qual é a relação entre gestão do trabalho e a qualidade dos serviços socioassistenciais? Você acredita que seja importante a gestão do trabalho na efetivação do SUAS?

7. Há um espaço de negociação entre gestor e trabalhadores? É possível afirmar que há controle social e uma gestão participativa? Você conhece quais as principais queixas desses profissionais do SUAS?
8. Há plano de carreira, cargos e salários no município para estes profissionais? Como funciona? É regulamentado em lei? E a formação, vínculo empregatício, carga horária e remuneração desses profissionais são compatíveis com a realidade municipal?
9. Há política de capacitação permanente / formação continuada desses trabalhadores (gestores, técnicos e conselheiros) por parte da gestão municipal? Quando a iniciativa pela capacitação parte do profissional há estímulo e valorização por parte da gestão municipal através do pagamento de ajuda de custo, liberação com ou sem reposição, dentre outros?
10. Há recursos previstos no orçamento municipal (PPA, LDO, LOA) para realização de concursos públicos; desenvolvimento, qualificação e capacitação dos trabalhadores; garantia das condições de trabalho e remuneração adequada? O município pretende utilizar recursos do FNAS para pagamento de pessoal?

## APÊNDICE B

### Apresentação do Questionário e Questionário para Assistentes Sociais e Psicólogos da Política Municipal de Assistência Social

Enquanto aluna do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social – Nível de Mestrado da Universidade Estadual de Londrina (UEL), eu Keila Pinna Valensuela, Assistente Social, CRESS 5556, solicito sua contribuição para responder este questionário que é indispensável para o desenvolvimento da pesquisa com o título provisório de **NOB-RH/SUAS E A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO MUNICIPAL: realidade ou utopia?**, que resultará em minha dissertação de mestrado, sob a orientação do Prof. Dr. Evaristo Colmán.

A referida pesquisa tem por objetivos: analisar a exequibilidade da NOB-RH/SUAS em municípios de pequeno porte I e II, que apresentam gestão plena da região da AMUSEP-PR, identificando os limites e possibilidades da gestão de trabalho nestes municípios.

A proposta principal deste questionário é verificar as condições objetivas de trabalho da equipe técnica de referência de trabalhadores do SUAS e reconstruir as explicações dadas pelos mesmos na execução da Política de Assistência Social quanto a implantação e implementação desta normativa nos referidos municípios da região.

Agradecemos antecipadamente a sua disponibilidade em contribuir com esta pesquisa, firmando nosso compromisso com a devolutiva dos seus resultados.

Colocamo-nos a disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

Keila Pinna Valensuela

Mestranda – UEL

Telefones para contato:

(44) 3247-2016 (Residência);

(44) 9989-7724 (TIM) e 8417-0610 (OI);

(44) 3901-1093 (CRAMMM - Centro de Referência de Atendimento a Mulher Maria Mariá - Prefeitura de Maringá)

e-mail: keilapinna@hotmail.com

### QUESTIONÁRIO

1. Identificação:

Município: \_\_\_\_\_

Profissional da equipe de referência dos trabalhadores do SUAS no município:

( ) Assistente Social                      ( ) Psicóloga

Local de trabalho:

( ) Órgão Gestor    ( ) CRAS    ( ) CREAS    ( ) Rede Socioassistencial

Tempo de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ serviço \_\_\_\_\_ neste local: \_\_\_\_\_

Tempo de profissão: \_\_\_\_\_

Tem outra formação? ( ) sim ( ) não

Qual(is): \_\_\_\_\_

Qualificação Profissional:

( ) Apenas graduação, ano de conclusão: \_\_\_\_\_

( ) Especialista, ano de conclusão: \_\_\_\_\_

( ) Mestrado, ano de conclusão: \_\_\_\_\_

( ) Doutorado, ano de conclusão: \_\_\_\_\_

( ) Pós-Doutorado, ano de conclusão: \_\_\_\_\_

Áreas de especialização:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Experiência profissional:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

---

---

2. Informações trabalhistas:

Carga horária de trabalho no momento:

( ) 20 horas      ( ) 30 horas      ( ) 40 horas      ( ) outra,  
especificar: \_\_\_\_\_

Vínculo empregatício:

( ) Concurso Público Estatutário

( ) Emprego Público CLT

( ) Registrado pela CLT

( ) Contratado Autônomo

( ) Contrato Temporário

( ) Terceirizado

( ) Cargo em Comissão

( ) Outros, especificar: \_\_\_\_\_

---

Base salarial (considerando o salário mínimo vigente R\$ 622,00)

( ) Até 2 salários mínimos

( ) De 3 a 5 salários mínimos

( ) De 6 a 9 salários mínimos

( ) Acima de 9 salários mínimos

Existe complementação salarial: ( ) sim ( ) não

Qual(is): ( ) auxílio alimentação      ( ) auxílio transporte      ( ) plano de  
saúde      ( ) outros, especificar: \_\_\_\_\_

---

Qual é a fonte de recursos para o pagamento de seu salário mensal?

---

Participa de algum sindicato? ( ) sim ( ) não

Qual \_\_\_\_\_ (is)?

---

Há \_\_\_\_\_ quanto \_\_\_\_\_ tempo?

Exerce alguma função? ( ) sim ( ) não Qual?

O município tem cadastrado todos os seus trabalhadores do SUAS no CADSUAS, aplicativo da REDE SUAS? ( ) sim ( ) não

Há avaliação de desempenho e adequação de perfis profissionais às necessidades do SUAS no município? ( ) sim ( ) não

Explique: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. Qual foi a última capacitação que você participou: tema, carga horária, quando e quem promoveu?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. Você tem incentivo para se capacitar por parte do gestor municipal, tais como: ajuda de custo, liberação com ou sem reposição, enfim? ( ) sim ( ) não

Especifique: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. Você considera os recursos humanos disponíveis atualmente na Política de Assistência Social suficiente para atender a demanda do município?

( ) sim ( ) não Aponte críticas, elogios e/ou sugestões.

---

---

---

---

---

6. Você considera suas condições de trabalho adequadas: salário, carga horária, vínculo empregatício, espaço físico, materiais e equipamentos disponíveis, trabalho em equipe, relação com gestor municipal, dentre outros?

( ) sim ( ) não Por quê?

---

---

---

---

---

7. Existem espaços de negociação com o gestor municipal para discutir as condições de trabalho na área? ( ) sim ( ) não Como funciona?

---

---

---

---

---

8. Você conhece a NOB-RH/SUAS? Já leu esse documento em sua totalidade?

( ) sim ( ) não

9. Qual sua opinião sobre esta normativa? Você acredita que é possível sua efetivação ou não? Por quê?

---

---

---

---

---

9. Após a promulgação da NOB-RH/SUAS em 2006/2007, houve alguma mudança no município quanto ao quadro funcional da Política de Assistência Social, como:

- ( ) Realização de concurso público municipal;
- ( ) Convocação via concurso público municipal realizado;
- ( ) Implantação de Plano de Cargos, Carreiras e Salários;
- ( ) Adequação de cargos/funções, salários e carga horária
- ( ) Implantação do Programa de Educação Permanente / Capacitação

( ) Outros, especificar:

---

---

---

---

**ANEXO**

