



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

KELMA MARIA VASCONCELOS CARDOSO

**A GESTÃO DO TRABALHO À LUZ DOS GESTORES
NO ÂMBITO DO SUAS EM MARACANAÚ - CE**

FORTALEZA - CE

2014

KELMA MARIA VASCONCELOS CARDOSO

**A GESTÃO DO TRABALHO À LUZ DOS GESTORES
NO ÂMBITO DO SUAS EM MARACANAÚ - CE**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Francisca Rejane Bezerra Andrade

FORTALEZA - CE

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Cardoso, Kelma Maria Vasconcelos.

A gestão do trabalho à luz dos gestores no âmbito do SUAS em Maracanaú-CE [recurso eletrônico] / Kelma Maria Vasconcelos Cardoso. - 2014.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 120 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2014.

Área de concentração: Planejamento e políticas públicas.

Orientação: Prof.ª Ph.D. Francisca Rejane Bezerra Andrade.

1. Gestão. 2. Trabalho. 3. Normas. 4. Recursos Humanos. I. Título.

KELMA MARIA VASCONCELOS CARDOSO

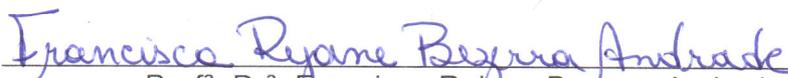
A GESTÃO DO TRABALHO À LUZ DOS GESTORES NO ÂMBITO DO SUAS EM
MARACANAÚ-CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 23/05/2014

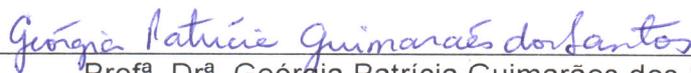
BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Francisca Rejane Bezerra Andrade
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Francisco Horacio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof^a. Dr^a. Geórgia Patrícia Guimarães dos Santos
Universidade Federal do Ceará - UFC

Dedico este trabalho ao meu grande amor
Reginaldo Nascimento da Costa e aos meus filhos
amados Gabriel Cardoso e Bianca Maria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus que é fiel nas suas promessas e me dá condições de lutar pelos meus sonhos à luz de seus ensinamentos e pela família maravilhosa que ele me concedeu.

Ao Reginaldo Nascimento da Costa, meu marido, por me tornar uma pessoa ainda mais feliz e realizada, por todos os momentos que já compartilhamos e pelos que ainda vivenciaremos, pelos nossos filhos e pelo apoio na realização deste mestrado. Eu amo amar você!

Aos meus queridos filhos: Gabriel Cardoso e Bianca Maria, que amo muito e é pensando neles que procuro me desenvolver para ser uma pessoa exemplar, bem como poder proporcionar uma melhor qualidade de vida a eles. Por dividir o precioso tempo para estar com eles e ao mesmo tempo estudar. Grata pela compreensão. Amo vocês!

Ao meu pai, João Batista Araújo Cardoso por todo carinho, exemplo, atenção e amor. À minha mãe, Maria Conceição Vasconcelos Cardoso, *in memoriam*, pelo amor incondicional aos filhos, pelo cuidado e atenção que sempre teve comigo e pelo exemplo de mulher forte e abençoada. Tenho certeza que lá do céu ela intercede por mim, por nossa família. Amo meus pais!

Aos meus irmãos: Leilane, Orlando e Erasmo, pelo companheirismo e apoio de sempre. Nossa família é abençoada!

Aos meus sogros Sr. Sebastião Costa e Sra. Odete Costa, pelo carinho e apoio de sempre, bem como as minhas cunhadas e cunhados pelo carinho manifestado.

À Professora Dra. Francisca Rejane Bezerra Andrade, pessoa cativante, simples e exemplo de profissional, sempre receptiva ao acolher seus alunos com um

sorriso estampado no rosto. Principalmente, pela sua valiosa orientação neste trabalho, através do seu conhecimento e da sua sensibilidade nesta condução.

Ao Professor Horácio Frota pela dedicação e compromisso na coordenação deste mestrado, na busca incessante de promover este curso e com isso ganhamos todos nós, discentes, docentes e sociedade.

À Professora Geórgia dos Santos pela sua participação e contribuição na banca de defesa desta dissertação.

À Professora Rosila Cavalcante pela sua contribuição na minha formação acadêmica e por toda a atenção e carinho de sempre.

À minha grande amiga e comadre Joyce Rebouças pela linda amizade que cativamos durante dezesseis anos, desde o tempo da faculdade, um laço tão forte que nos tornou irmãs de coração. Confio em Deus para que ela e seu filho Levy repousem na paz eterna.

À amiga Elizângela Nunes que me estimulou a cursar este mestrado e pelos empréstimos de livros e fichamentos. Ainda, por tudo que compartilhamos durante as gestações e primeiros passos da Bianca e Maria Izabelle.

À amiga Leiriane Araújo que, prontamente, me recebeu em seu lar, orientou-me no anteprojeto de pesquisa e indicação de textos para estudo ainda a época do ingresso neste mestrado.

À amiga Cláudia Alves por todos os trabalhos, estudos e brincadeiras compartilhadas dentro e fora de aula deste curso de mestrado.

Ao amigo Maciel Bezerra por sua contribuição na formatação e revisão final deste texto dissertativo.

À Secretária de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú, Glauciane Oliveira pela compreensão dos meus pedidos de licença e férias em ocasiões

propícias para o estudo e produção para este mestrado. E, por toda a confiança depositada em mim, bem como pelo seu compromisso com a Política Pública de Assistência Social.

Aos ex-gestores da SASC de Maracanaú, Ieda Maria Nobre de Castro e José Gerardo Soares Filho, pela confiança depositada em mim e por suas contribuições no processo de implantação e implementação do SUAS em Maracanaú.

Aos demais colegas de trabalho da Secretaria de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura de Maracanaú pelo incentivo manifestado antes e durante este curso. De modo especial, a todos que participaram das entrevistas para realização desta pesquisa.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo geral identificar a contribuição da Gestão do Trabalho do SUAS para o processo de consolidação da Política de Assistência Social no município de Maracanaú (CE). Destacam-se como objetivos específicos: conhecer a compreensão dos gestores a respeito da gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social; verificar as expectativas dos gestores com relação à Gestão do Trabalho; e, identificar os avanços e entraves da Gestão do Trabalho de Maracanaú-CE. Quanto à metodologia, a pesquisa é de natureza qualitativa, realizada através de estudo bibliográfico, documental e de campo, tendo como instrumento de coleta de dados entrevista semiestruturada e observação do participante. O levantamento bibliográfico sobre o tema pesquisado se deu a partir de referências teóricas publicadas, o qual subsidiaram todas as partes deste estudo. A pesquisa documental ocorreu por meio de análise de arquivos, leis, decretos, portarias, normatizações e fichamentos. O estudo de campo aconteceu na Secretaria de Assistência Social e Cidadania do município de Maracanaú, do estado do Ceará, através de entrevistas semiestruturadas que à luz de fontes bibliográfica e documental, permitiram a realização de sínteses e críticas em torno do tema. Constata-se, a partir desta pesquisa, a relevância da Gestão do Trabalho para o processo de consolidação da política pública de assistência social, claro que não de forma isolada. Identificou-se a necessidade de melhorar a estrutura desta área da SASC, com espaço físico adequado, ampliação da equipe, divulgação das atribuições propostas, dentre outras ações, para que ela possa contribuir ainda mais com o que se propõe, ou seja, a valorização dos trabalhadores e a qualificação dos serviços prestados.

Palavras-chave: Gestão. Trabalho. Normas. Recursos Humanos.

RESUMEN

Este trabajo tiene por objetivo general identificar la contribución de la Gestión del Trabajo del Sistema Único de Asistencia Social – SUAS – para el proceso de consolidación de la Política de Asistencia Social en el municipio de Maracanaú, estado de Ceará. Se destacan como objetivos específicos: analizar las convicciones de los responsables sobre la gestión del trabajo en la esfera de la Asistencia Social ; verificar las expectativas de esos gestores con relación a la Gestión del Trabajo e identificar los avances y obstáculos de la Gestión del Trabajo en el municipio de Maracanaú – CE. Cuánto a la metodología, la investigación es de naturaleza cualitativa, llevado a través con estudio bibliográfico, documental y de campo, el tener como instrumento de la recogida de datos y semiestructuradas, el comentario de la entrevista del participante. El levantamiento bibliográfico sobre el tema investigado se dio a partir de referencias teóricas publicadas, las cuales subsidiaron este estudio en su totalidad. La investigación documental ocurrió por medio de análisis de archivos, leyes, decretos, portarías, normatizaciones y fichamientos. El estudio de campo fue llevado a cabo en la Secretaría de Asistencia Social y Ciudadanía del municipio de Maracanaú, a través de entrevistas semiestructuradas, que, a la luz de las fuentes bibliográfica y documental utilizadas, permitieron la realización de síntesis y críticas en torno del tema. Se puede afirmar que la investigación coloca en evidencia la importancia de la Gestión del Trabajo para el proceso de consolidación de la política pública de asistencia social, siempre y cuando ésta no sea realizada de forma aislada. Fue posible identificar, también, la necesidad de implementar mejorías en la estructura de esta área de la SASC, como la ocupación de un espacio físico adecuado, la ampliación del equipo y la divulgación de las atribuciones propuestas, entre otras acciones, para que ella pueda contribuir aún más con lo que se propone, o sea, con la valorización de los trabajadores y la calificación de los servicios prestados

Palabras clave: Gestión. Trabajo. Normas. Recursos Humanos.

LISTA DE ABREVIATURAS

CAFI - Coordenadoria Administrativa Financeira

CE - Ceará

CFESS - Conselho Federal do Serviço Social

CIT - Comissão Intergestora Tripartite

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DGI - Diretoria de Gestão Integrada

EUA - Estados Unidos da América

FTG- Função Técnica Gratificada

GEAS - Gratificação de Exercício na Assistência Social

GESUAS - Gestão de Sistema Único da Assistência Social

GONGEMAS – Colegiado Nacional dos Gestores de Assistência Social

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NGP - Nova Gestão Política

NOB - Norma Operacional Básica

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento

PAIF- Programa de Acompanhamento Integração à Família

PBF- Programa Bolsa Família

PCCV- Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

POP - Popular

PSB - Proteção Social Básica

PSE - Proteção Social Especial

RH - Recursos Humanos

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SASC - Secretaria de Assistência Social e Cidadania

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS- Sistema Único de Saúde

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do número de famílias inseridas no CADÚNICO no período de 2006 à 2012.....	64
Tabela 2 – Repasse financeiro do governo federal para os servidores e benefícios em Maracanaú-CE.....	67
Tabela 3 – Ampliação do quadro de pessoal da SASC de 2007 à 2012.....	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais características do Fordismo e da Acumulação Flexível.....	39
Quadro 2 – Variáveis observadas na comparação entre a Administração Pública Gerencial e a Administração Pública Societal	49

Sumário

INTRODUÇÃO	14
1.1 Pressupostos teórico-metodológicos.....	16
1.2 Metodologia.....	19
2 A GESTÃO DE TRABALHO NO SUAS	24
2.1 Mudanças no mundo do trabalho e na gestão das políticas públicas	25
2.2 As condições atuais do capitalismo contemporâneo e os efeitos para a assistência social	37
2.3 A Gestão do trabalho no espaço público e a política de recursos humanos do SUAS 44	
2.3.1 Breve contexto histórico da administração de recursos humanos.....	51
3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NA CIDADE DE MARACANAÚ.....	59
3.1 Instrumentos normativos da política de assistência social	59
3.2 Programas sociais e de transferência de renda	63
3.3 Realidade da gestão do trabalho na política de assistência social em Maracanaú70	
4 A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS À LUZ DOS GESTORES	76
4.1 A Política de Assistência Social em Maracanaú: avanços, entraves e perspectivas	76
4.2 Recursos humanos, educação permanente e normas do SUAS: qual é o mistério?.....	82
4.3 Gestão do trabalho em Maracanaú: uma semente plantada.....	89
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
APÊNDICE	110

INTRODUÇÃO

A temática da gestão do trabalho tem sido objeto de relevância para o processo de consolidação das políticas públicas contemporâneas, em virtude das mudanças ocorridas no mundo do trabalho e conseqüentemente do modelo socioeconômico implementado nas últimas décadas. Nesta perspectiva, o capital humano é essencial para criar, desenvolver e sustentar a política pública.

O interesse da pesquisadora em discutir a temática se deu em decorrência das observações, percepções e inquietações que se materializam por meio da sua experiência enquanto Especialista em Gestão de Recursos Humanos, servidora efetiva ocupante do cargo de Administradora, na função de Assessora de Planejamento e Gestão da Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC de Maracanaú-CE, membro da comissão que elaborou o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos – PCCV dos servidores públicos municipais de Maracanaú e do órgão gestor da Política de Assistência Social de Maracanaú, membro da Comissão de seleções de profissionais temporários da SASC de Maracanaú-CE, trabalha nesta Secretaria desde 2006.

Dentre as atribuições da Assessoria de Planejamento e Gestão, destacam-se como de maior relevâncias às relacionadas diretamente com a área administrativa, principalmente, as que dizem respeito à gestão de pessoas. Tanto pelas especificidades, quanto pelas demandas de profissionais para compor as equipes de referência e de gestão, enquanto se aguarda as nomeações e convocações referentes ao concurso público, como também pelas demandas de melhorias de condições de trabalho dos servidores existentes.

Conforme a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência - NOB-RH/SUAS (2006), as 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, considerando o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

Desta forma, dentre as atribuições profissionais desta pesquisadora estão exatamente a de orientar e participar de seleções de profissionais com vínculos não permanentes, a qual vai de encontro com a sua visão de necessidade de ampliação do quadro de servidores efetivos para dar sustentabilidade e continuidade a Política Pública de Assistência Social praticada na Secretaria que trabalha.

Por outro lado, no período de 2010 a 2012, a pesquisadora também participou da comissão de elaboração do Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos servidores públicos municipais do Órgão Gestor da Política de Assistência Social em Maracanaú, cujo enquadramento ocorreu em 01 de julho de 2013, o que vislumbra ser uma oportunidade para a valorização, atração e manutenção dos servidores concursados, com a possibilidade dos mesmos poderem seguir uma carreira e contribuir ainda mais para a consolidação da Política Pública de Assistência Social.

Aliado a essa experiência profissional na área, a temática encontra-se posta no cenário nacional como uma das dimensões necessárias para a consolidação da Assistência Social como política pública, tanto é que a Conferência de Assistência Social de 2011 teve como tema: “Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores”. Ainda, acrescenta expressividade à temática em questão a criação de fóruns - nacional e estaduais - dos trabalhadores do SUAS.

Diante de tais considerações, e acreditando que a relevância deste estudo está centrada na possibilidade de contribuir para uma reflexão crítica em torno do assunto em questão, esta pesquisa propõe identificar se a gestão do trabalho pode contribuir com o processo de consolidação da política pública de assistência social.

Também é esperado que os resultados deste estudo despertem o interesse de outros órgãos para a qualidade dos recursos humanos e sua direta relação com a concretização das políticas públicas, de modo a propiciar a melhor gestão do trabalho, compromisso ético dos servidores e melhores serviços prestados à população.

Assim, a proposta desta pesquisa buscará responder aos seguintes questionamentos: a) Como a gestão do trabalho contribui para o processo de

consolidação da Política de Assistência Social no município de Maracanaú? b) Como os gestores compreendem a gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social?

Por conseguinte, a proposta deste projeto de dissertação está enquadrada na linha de pesquisa Planejamento e Gestão de Políticas Públicas e tem como objetivo geral: Identificar a contribuição da Gestão do Trabalho do SUAS para o processo de consolidação da Política de Assistência Social no município de Maracanaú - CE. Para isto, analisamos o desenvolvimento da gestão do trabalho nesta Secretaria.

Este projeto de dissertação tem por objetivos específicos: conhecer a compreensão dos gestores a respeito da gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social; verificar as expectativas dos gestores com relação à Gestão do Trabalho; e, identificar os avanços e entraves da Gestão do Trabalho de Maracanaú-CE.

1.1 Pressupostos teórico-metodológicos

Faz-se necessário estabelecer uma relação com o movimento da realidade para compreendermos o objeto de estudo pretendido. Desta forma, é preciso ir além da descrição dos fenômenos, de cunho factual, para uma apreensão da realidade investigada. Entretanto, para ultrapassar a factualidade é imprescindível analisar os fatos além de sua aparência aproximando-os da totalidade e das suas múltiplas determinações.

A presente pesquisa propõe analisar como se desenvolve a gestão do trabalho na Secretaria de Assistência Social e Cidadania, do município de Maracanaú-CE, principalmente, no que concerne a compreensão dos gestores da Assistência Social sobre a temática em questão. Para tanto, se faz necessário recorrer a estudiosos dos temas que envolvam esta problemática.

Inicialmente, para compreender o conceito de política social como política pública e direito de cidadania, é preciso conhecer o termo política em seus dois principais significados. Partindo desta assertiva:

Há, de fato, um sentido mais geral, referente aos temas clássicos da política, como eleições, voto, partido, parlamento, governo. Mas, há também, um sentido mais recente e restrito, que se refere às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade, desde que aquele se tornou crescentemente interventor (PEREIRA *apud* BOSCHETTI, 2008, p.87).

Neste estudo, o sentido da política será o segundo, isto é, como disse a autora em destaque, o mais recente e restrito caracterizado como política pública, a qual engloba a política social. No entanto, como dizia Gramsci (1990, p.15), mesmo que os primeiros elementos sejam esquecidos, eles continuam presentes pela sua reiteração, tornando-se, por isso, os “pilares da política e de qualquer ação coletiva”.

Hanna Arendt (1998, p. 21) complementa o sentido dado ao termo política ao afirmar que a política “trata da convivência entre diferentes” em sociedades internamente diferentes. Assim, homens e mulheres se organizam politicamente para atingir objetivos comuns e, assim, fugir do caos que se instalaria, caso cada um se entrincheirasse na defesa de seus interesses e objetivos particulares (PEREIRA *apud* BOSCHETTI, 2008).

Na política, ressalta Arendt (1998, p. 23), o ser humano existe, ou se realiza, “apenas no tocante aos direitos iguais que os mais diferentes garantem a si próprios”. A ampliação da cidadania permite a valorização da dimensão social como um espaço que se situa, conforme Castel (1998), entre o econômico e o político, contrapondo-se à lógica do mercado e impondo ao Estado obrigações positivas. Assim, é a política que permite a organização do social como espaço instituído, historicamente construído e articulado por conflitos, propiciando a diversificação e a multiplicação dos direitos de cidadania, conforme (BOBBIO, 1992).

Dye (2005) conceitua política pública como aquela que o governo faz, porque faz e que diferença faz e aquela em que o governo escolhe fazer ou não fazer. Portanto, quando se fala de política pública, refere-se a “política cuja principal marca definidora é o fato de ser pública, isto é, de todos, e não porque seja estatal (do Estado) ou coletiva (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual” (PEREIRA *apud* BOSCHETTI, 2008, p.85).

Conforme Pereira *apud* Boschetti (2008), a política pública apresenta as seguintes características: constitui um marco ou linha de orientação para a ação

pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública; visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis; guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público e da soberania popular; deve visar à satisfação das necessidades sociais.

As políticas públicas operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços. Segundo Sétien e Arriola (1998) são os programas, projetos e serviços sociais, que cumprem o papel de materializar, de fato, as propostas, as ideias, os desenhos de ação, os objetivos e os meios especificados pelas políticas públicas. São os serviços sociais, “que tornam evidente uma política pública” (SÉTIEN E ARRIOLA 1998, p.323).

Vale ressaltar que as políticas públicas mudam e variam no tempo e no espaço. Elas não têm um só perfil e um só destino. Por isso, Santos (1979) ressalta que um dos propósitos básicos da análise de políticas públicas é a explicação de quando e porque se modificam essas políticas.

Quanto à categoria trabalho, esta pesquisa o considera como resultado da expressão metabólica entre o homem e a natureza, constituindo-se em elemento mediador entre a esfera da necessidade e de sua realização, entre o campo dos questionamentos e o das respostas a eles elaboradas (ANTUNES, 2000; MÉSZÁROS, 1987).

Nesse sentido, tanto o processo de flexibilização das relações de trabalho quanto seus desdobramentos: precariedade dos vínculos contratuais, condições inadequadas ao exercício laboral, dentre outros, não se constituem em uma particularidade da Política de Assistência Social, refletem a feição atual da forma de regulação capitalista. Como lembra Santos, o trabalho, para muitos, deixou até mesmo de representar uma referência ética de sustentação da autonomia e da autoestima, “reduzindo-se à penosidade da existência, quer quando existe, quer quando falta” (SANTOS, 1999, p.97).

Desta forma, os principais autores que subsidiam esta pesquisa quanto à temática trabalho são: Ricardo Antunes (2000; 2011), quanto às mudanças no mundo do trabalho e a crise contemporânea do capitalismo; José Paulo Netto e

Marcelo Braz (2010), no que se refere à compreensão da categoria trabalho para a atividade econômica e o próprio modo de ser dos homens e da sociedade, Márcio Pochmann (2010), no que diz respeito ao desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil; Raquel Raichelis (2010), em relação às condições de trabalho no SUAS; Rodrigues (2008), com a contribuição de Émile Durkheim sobre a divisão do trabalho; Berenice Couto (1999; 2010), com estudo sobre o processo de trabalho na Assistência Social e o SUAS; Braverman (1987), quanto à degradação do trabalho; Karl Marx (1971; 1985), referente as contribuições clássicas sobre o capital e o trabalho, dentre outros.

Além do estudo sobre o trabalho, recorreremos a autores da temática gestão, administração e recursos humanos para possibilitar maior compreensão da Gestão do Trabalho no SUAS. Portanto, também são autores estudados nesta pesquisa: John M. Ivancevich (2008), Carlos Alberto Nogueira de Lima (2005), José Matias-Pereira (2012), Ana Paula de Paes de Paula (2005), Egli Muniz (2010), Alba Maria Pinho Carvalho (2012), dentre outros.

Como a análise da Gestão do Trabalho no SUAS não pode ser desvinculada de uma dinâmica macrossocietária, também serão abordadas temáticas sobre o capitalismo, neoliberalismo e Estado, sem ter a pretensão de aprofundar estes assuntos, mas nortear o estudo em questão. Assim, os autores desta área estudados são: Berenice Couto (1999; 2010), David Harvey (1992), Ivanete Boschetti et al (2008), Pablo Gentile (1995), José de Sousa Martins (1997), Norberto Bobbio (1992), Robert Castel (1998), Gramsci (1990), dentre outros.

1.2 Metodologia

Quanto à metodologia de pesquisa, é através dela que é possível planejar o caminho para alcançar um determinado resultado, previamente objetivado. Partindo dessa compreensão sobre metodologia se faz necessário durante o processo investigativo utilizar métodos e técnicas que possibilitem uma maior aproximação com a realidade a qual se propõe estudar.

A natureza desta pesquisa será qualitativa. Desta forma, ao usar a pesquisa qualitativa, a pesquisadora estará mais interessada em analisar significados, motivos, valores e atitudes, o que possibilitará uma análise mais profunda das relações e seus processos. Para tanto, os critérios utilizados neste tipo de estudo serão a coerência e a lógica, a consistência de seus conteúdos e materiais selecionados, a intersubjetividade, a objetivação e a originalidade (GIL, 2001).

Quanto aos seus meios de investigação, ou seja, seus procedimentos técnicos, o estudo será bibliográfico, documental e de pesquisa de campo. O levantamento bibliográfico sobre o tema que se pretende pesquisar, se dará a partir de referências teóricas publicadas, as quais, de forma interligadas, subsidiarão todas as partes da pesquisa. A pesquisa documental acontecerá através de arquivos, leis, decretos, portarias, normatizações, fichamentos e jornais. A pesquisa de campo ocorrerá à medida que a pesquisadora realizar as entrevistas semi-estruturadas junto aos gestores da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, da Prefeitura de Maracanaú. Também serão subsídios para esta pesquisa as transcrições das entrevistas e anotações em diário de campo.

Conforme dados coletados no mês de julho de 2014, na Coordenadoria Administrativa Financeira – CAFI, da Secretaria de Assistência Social e Cidadania - SASC, constatou-se que este Órgão possui um quadro funcional de 445 (quatrocentos e quarenta e cinco) servidores, deste total, 155 (cento e cinquenta e cinco) são concursados. A estrutura organizacional da secretaria compõe: Gabinete do(a) Secretário(a), Diretoria de Gestão Integrada (DGI), Assessoria de Planejamento e Gestão, Assessoria de Comunicação, Coordenadoria Administrativa Financeira (CAFI), Coordenadoria de Proteção Social Básica (PSB), Coordenadoria de Proteção Social Especial (PSE), Coordenadoria de Ações Complementares, Coordenadoria de Gestão do Sistema Único da Assistência Social (GESUAS).

Vinculados à Coordenadoria de Proteção Social Básica estão os seguintes equipamentos sociais: 10 (dez) Centros de Referência de Assistência Social; 1(um) Centro de Convivência do Idoso e 2(dois) Centros de Convivência (Criança e Adolescente).

Vinculados à Coordenadoria de Proteção Social Especial estão os seguintes equipamentos sociais: 1 (um) Centro de Referência Especializado de Assistência Social; 1(um) Centro POP e 1(um) Abrigo Institucional.

A Coordenadoria de Ações Complementares está estruturada em duas gerências, sendo uma de Segurança Alimentar e outra de Inclusão Produtiva e com os seguintes equipamentos sociais: 1 (um) Restaurante Popular; 1 (um) Banco de Alimentos e 5 (cinco) Cozinhas Comunitárias.

Já a Coordenadoria de Gestão do SUAS está estruturada em três gerências: Vigilância Socioassistencial, Gestão do Trabalho e Cadastro Único.

Todas as entrevistas foram gravadas com a autorização prévia dos entrevistados e posteriormente transcritas. Com o intuito de evitar a identificação dos gestores, resolvemos nomeá-los de acordo com a ordem das entrevistas, desta forma: Entrevistado nº 1, Entrevistado nº 2, respectivamente.

As entrevistas estão divididas em cinco blocos de perguntas. O primeiro bloco se faz uma breve identificação dos entrevistados; o segundo, a respeito da Política de Assistência Social em Maracanaú; o terceiro, quanto à legislação referente aos Recursos Humanos; o quarto, quanto à Educação Permanente; e o quinto, a respeito da Gestão do Trabalho.

Quanto à identificação dos entrevistados, obtivemos as seguintes informações:

Para efeito da sistematização das informações contidas nesta pesquisa são considerados gestores: 1 (uma) Secretária de Assistência Social, 1 (um) Diretor, 1 (uma) Coordenadora de Proteção Social Básica, 1 (uma) Coordenadora de CRAS, no caso do CRAS Acaracuzinho, 1 (uma) Coordenadora da Proteção Social Especial e 1 (uma) Coordenadora do CREAS, 1 (uma) Coordenadora de Ações Complementares e 1 (uma) Supervisora das Cozinhas Comunitárias, 1 (uma) Coordenadora do GESUAS e 1 (uma) Gerente da Gestão do Trabalho e 1 (uma) Coordenadora da CAFI. Totalizando 11 (onze) entrevistas realizadas.

Dos entrevistados registrou-se a participação de apenas 1 (um) gestor do sexo masculino e 10 (dez) são do sexo feminino.

Com relação ao grau de instrução dos entrevistados, a predominância é de gestores com especialização ou mestrado, 3 (três) são graduados e 1 (um) possui nível técnico.

Quanto ao tempo de trabalho na Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC) de Maracanaú, 1 (um) entrevistado possui 1 (um) ano, 4 (quatro) têm 2 (dois) anos, 1(um) com 6 anos, 2 (dois) possuem 7 (sete) anos, 2 (dois) com 8 (oito) anos e 1(um) possui 9 anos.

Mesmo com a predominância de Assistentes Sociais como gestores da SASC, verifica-se também uma diversidade de outros cargos, o que permitiu olhares heterogêneos, que podem se complementar na gestão desta política. Desta forma, quanto ao cargo exercido pelos entrevistados na SASC, 5 (cinco) entrevistados exercem o cargo de Assistente Social, 3 (três) entrevistados exercem o cargo de Psicólogo, 1(um) entrevistado exerce o cargo de Administrador, 1(um) entrevistado exerce o cargo de Diretor, 1(um) entrevistado exerce o cargo de Nutricionista.

Perguntou-se também o tempo de implantação do equipamento ou setor no qual o entrevistado está lotado, verificando-se que alguns deles coincidem com a criação da própria Secretaria, em 2005, portanto com nove anos de implantação, como por exemplo, a Coordenadora Administrativa Financeira (CAFI). Alguns deles existem desde 2005, mas tiveram alteração de nomenclaturas, como: a Secretaria Adjunta, em 2009, passou a denominar-se Diretoria de Gestão Integrada (DGI); o GESIMAS denominou-se GESUAS, em 2008, tendo o mesmo significado Gestão do Sistema Único da Assistência Social. Já o Centro Especializado de Assistência Social (CREAS) foi implantado em 2006. A Coordenadoria de Ações Complementares surgiu da junção das atividades e demandas de Inclusão Produtiva e a Segurança Alimentar em 2009. Enquanto a Coordenadoria de Proteção Social, existente desde 2005, dividiu-se, em 2013, em duas Coordenadorias, uma Coordenadoria de Proteção Social Básica (PSB) e outra Coordenadoria de Proteção Social Especial (PSE). O CRAS Acaracuzinho implantado em 2011, com o processo

de migração do Centro de Convivência Acaracuzinho para CRAS. E, por fim, a Gestão do Trabalho implementada em 2012, como área vinculada ao GESUAS.

A interpretação desta pesquisa constitui-se ao longo da coleta de dados e, para tanto, recorreremos, em diversas oportunidades, à teoria que deu suporte ao nosso estudo. Por sua vez, os dados coletados, considerando-se a interação destes com os objetivos propostos.

Finalmente, o motivo que leva ao desenvolvimento desta pesquisa surge das observações, percepções, inquietações e experiências do cotidiano da pesquisadora, causa da atração para a produção de conhecimento e funda-se na existência do desconhecido, da novidade e do confronto com aquilo que nos parece estranho. Essa produção, por sua vez, requer sucessivas aproximações com o que se deseja conhecer até se chegar ao objetivo pretendido.

2 A GESTÃO DE TRABALHO NO SUAS

Conforme Couto (2010), os novos marcos regulatórios da assistência social introduziram significativas inflexões neste campo, entre elas, a exigência de novos modos de organização e gestão do trabalho. Segundo a autora:

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de *não-política*, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área (COUTO, 2010, p.57).

Outra realidade da maioria dos municípios brasileiros é que, segundo Couto (2010), por serem, de pequeno porte, contam com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados.

Quanto à constituição dos quadros profissionais da área, destaca-se o universo heterogêneo de trabalhadores, com diversidade de áreas de formação e de vínculos de trabalho.

Vale destacar que a assistência social se estrutura através de um órgão, que na administração pode se chamar organização, interligado a um dos entes federativos. A prestação de serviços à população é o resultado do trabalho deste órgão, realizado por profissionais da área. Portanto, o trabalho, neste campo, 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.

O contexto em que se situa a Gestão do Trabalho, compara-se ao contexto da Gestão de Pessoas, representado pelas organizações e pelas pessoas. Neste estudo, a organização é o órgão que opera a Política de Assistência Social em Maracanaú e as pessoas os trabalhadores lotados e em exercício neste órgão.

De forma resumida e direta, pode-se dizer que a Gestão de Pessoas ou Administração de Recursos Humanos (termo ainda muito utilizado) é a área que

cuida das pessoas de uma organização, com a função de alcançar os objetivos organizacionais e individuais.

Neste capítulo analisar-se-á as mudanças do trabalho e na gestão das políticas públicas, diante de um conjunto de transformações na economia mundial que modificaram não só as formas de produção e de trabalho, mas também as condições de sobrevivência da maior parte da população, assim como as relações entre o Estado e a sociedade. Ainda, verificaremos as condições atuais do capitalismo contemporâneo e os efeitos para a Assistência Social. E, por último, buscar-se-á compreender as nuances da Gestão do Trabalho no espaço público e a Política de Recursos Humanos do SUAS.

2.1 Mudanças no mundo do trabalho e na gestão das políticas públicas

Para analisar as mudanças do mundo do trabalho precisamos conhecer a fundamentação conceitual da categoria trabalho. Ao estudar a história, perceberemos que, na sociedade antiga, o trabalho era uma atividade destinada a seres inferiores ou a animais. Para os romanos e gregos, “liberdade seria não precisar se ocupar com atividades de sobrevivência, mas dispor de ócio para cuidar da coisa pública” (CHAUÍ, 2003, p.390). A desconsideração em relação ao trabalho era expressa pela sua vinculação ao conceito da palavra *tripalium* que significa em latim um instrumento de tortura.

Na Idade Média, os camponeses por executar atividades tidas como braçais, eram considerados integrantes de classe inferior à classe dominante, formada pela igreja e a nobreza, que se dedicava às funções consideradas superiores, como a Política, a Filosofia e a Arte.

No século XVI, com o movimento da reforma protestante, a sociedade passa a ser regulada pela circulação da moeda, e torna-se de fundamental importância à participação do “homem” nos processos de trabalho e, conseqüentemente, no comércio. O ócio passou a ser considerado “pecado” e o trabalho “o caminho da salvação”.

Na sociedade moderna, alguns pensadores tentaram explicar os fenômenos da época, com relação às mudanças no mundo do trabalho e as concepções que a classe trabalhadora passou a ter sobre a categoria trabalho.

Para Netto e Braz (2010) a categoria trabalho além de ser indispensável para a compreensão da atividade econômica, faz referência ao próprio modo de ser dos homens e da sociedade.

O que Netto e Braz (2010) chamam de trabalho é algo diverso das atividades desenvolvidas por outras espécies de animais. Tais atividades, contudo, realizam-se no marco de uma herança determinada geneticamente, por exemplo: o joão-de-barro nasce “programado” para construir sua casa, as abelhas nascem “programadas” para construir colmeias e recolher pólen.

Assim, o que estes autores chamam de trabalho é algo diverso destas atividades. Na medida em que se estruturou e desenvolveu-se, ao longo do tempo, o trabalho rompeu com o padrão natural daquelas atividades, como se vislumbra a seguir:

Em primeiro lugar, porque o trabalho não se opera com uma atuação imediata sobre a matéria natural; diferentemente, ele exige instrumentos que, no seu desenvolvimento, vão cada vez mais se interpondo entre aqueles que o executam e a matéria; Em segundo lugar, porque o trabalho não se realiza cumprindo determinações genéticas; bem ao contrário, passa a exigir habilidades e conhecimentos que se adquirem inicialmente por repetição e experimentação e que se transmitem mediante aprendizado; Em terceiro lugar, porque o trabalho não atende a um elenco limitado e praticamente invariável de necessidades, nem as satisfaz sob formas fixas; se é verdade que há um conjunto de necessidades que sempre deve ser atendido (...), as formas desse atendimento variam muitíssimo e, sobretudo, implicam o desenvolvimento, quase sem limites de novas necessidades (NETTO e BRAZ, 2010, p. 30-31).

Portanto, o trabalho se especifica por uma relação mediata entre o sujeito e seu objeto. Desta forma, ainda, segundo Netto e Braz (2010, p. 32) : “a realização do trabalho só se dá quando essa prefiguração ideal se objetiva, isto é, quando a matéria natural, pela ação material do sujeito, é transformada” .

Desta forma, o trabalho não transforma apenas a matéria natural pela ação dos seus sujeitos. Conforme Netto e Braz (2010), ele implica uma interação no marco da própria sociedade, afetando os sujeitos e a sua organização, como segue:

O trabalho, através do qual o sujeito transforma a natureza (...), transforma também o seu sujeito: foi através do trabalho que, de grupos primatas, surgiram os primeiros grupos humanos – numa espécie de salto que fez emergir um novo tipo de ser, distinto do ser natural (orgânico e inorgânico): o ser social (NETTO e BRAZ, 2010, p.34).

Estes autores seguem o conceito de trabalho, ora abordado, em que só deve ser pensado como uma atividade exercida exclusivamente por homens (ser humano), membros de uma sociedade e que através do trabalho a humanidade se constituiu como tal.

No entanto, conforme Netto e Braz (2010), o ser social não se reduz ou esgota no trabalho, e para assinalar isto, existe uma categoria teórica mais abrangente: a categoria de práxis. Assim, a práxis envolve o trabalho e todas as objetivações humanas, assim sintetizado:

A categoria de práxis permite apreender a riqueza do ser social desenvolvido: verifica-se, na e pela práxis, como, para além das suas objetivações primárias, constituídas pelo trabalho, o ser social se projeta e se realiza nas objetivações materiais e ideais da ciência, da filosofia, da arte, construindo um mundo de produtos, obras e valores – um mundo social, humano enfim, em que a espécie humana se converte inteiramente em gênero humano. Na sua amplitude, a categoria de práxis revela o homem como ser criativo e autoprodutivo: ser da práxis, o homem é produto e criação da sua auto-atividade, ele é o que (se) fez e (se) faz (NETTO e BRAZ, 2010, p.44).

Mas, Netto e Braz (2010) alertam que em determinadas condições histórico-sociais, os produtos do trabalho deixam de se mostrar como objetivações que expressam a humanidade dos homens, e passam a caracterizar o fenômeno histórico da alienação observadas:

(...) condições, as objetivações, ao invés de se revelarem aos homens como a expressão de suas forças sociais vitais, impõem-se a eles como exteriores e transcendentais. Numa palavra: entre os homens e suas obras, a relação real, que é a relação entre criador e criatura, aparece invertida – a criatura passa a dominar o criador (NETTO e BRAZ, 2010, p.44).

A alienação é resultado de um fenômeno histórico e de sociedades onde têm vigência a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção

fundamentais, sociedades nas quais o produto da atividade do trabalhador não lhe pertence. Desta forma, segundo Netto e Braz:

Só uma sociedade onde todos os homens disponham das mesmas condições de sociabilização (uma sociedade sem exploração e sem alienação) pode oferecer a todos e cada um as condições para que desenvolvam diferencialmente a sua personalidade. Só esse tipo de sociedade – “em que o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos” (Marx-Engels,1998: 31) – pode garantir tanto a superação do individualismo quanto a oportunidade de todos os homens e mulheres singulares se construírem como indivíduos sociais (NETTO e BRAZ, 2010, p.44).

Já para Rodrigues (*apud* DURKHEIM, 2008) a divisão do trabalho é fonte de civilização por aumentar a força produtiva e a habilidade do trabalhador, criando um sentimento de solidariedade entre as pessoas e tornando o trabalho fonte de solidariedade social. Este pensador define dois tipos de solidariedade social para a promoção da coesão entre os homens: a solidariedade mecânica e a orgânica. A de feição mecânica é aquela que deriva da semelhança, estando à consciência coletiva superior à consciência individual. Já a de perfil orgânico é aquela que apresenta uma sociedade onde a individualidade das partes cresce, tendo os indivíduos movimentos próprios, caracterizados pela individualização, fenômeno este presente na sociedade moderna.

Rodrigues (*apud* DURKHEIM, 2008) ainda faz uma comparação da divisão do trabalho com a divisão sexual do trabalho, que para ele é a fonte da solidariedade conjugal:

Dentre todos esses exemplos, o efeito mais notável da divisão do trabalho não é que ela aumente o rendimento das funções divididas, mas que as torna solidárias. Seu papel, em todos esses casos, não é simplesmente ornamentar ou melhorar as sociedades existentes, mas tornar possível as sociedades que, sem ela, não existiriam. Fazer retroceder a divisão sexual do trabalho até certo ponto e a solidariedade conjugal tende a desaparecer, para subsistirem apenas as relações sexuais eminentemente efêmeras; se os próprios sexos não tivessem se separado inteiramente, toda uma forma de vida social deixaria de nascer. É possível que a utilidade econômica da divisão do trabalho seja resultante disso, mas, em todo caso, ela ultrapassa de muito o âmbito dos interesses puramente econômicos; porque ela consiste no estabelecimento de uma ordem social e moral *sui generis* (RODRIGUES *apud* DURKHEIM, 2008,p. 64).

Para Rodrigues (*apud* DURKHEIM, 2008) o relacionamento social pressupõe que dois seres dependam mutuamente um do outro, porque ambos são incompletos.

Neste sentido, as grandes sociedades políticas se mantêm em equilíbrio graças à especialização de tarefas, sendo assim a divisão do trabalho a fonte principal da solidariedade social.

Comte já havia adotado ponto de vista semelhante ao de Durkheim com relação à divisão do trabalho. Ele foi o primeiro sociólogo a ver “na divisão do trabalho algo mais que um fenômeno econômico. Ele viu nela “a condição essencial da vida social”, segundo Rodrigues (*apud* DURKHEIM, 2008, p. 65).

Comte também alerta que a divisão do trabalho não está presente apenas nas atividades tidas como mais operacionais e de menor grau de escolaridade, e sim, em atividades mais complexas e que exigem anos de estudos. Como cita:

Tem-se muitas vezes que lamentar na ordem material o operário exclusivamente ocupado durante sua vida inteira na fabricação de cabos de facas ou de cabeças de alfinetes, uma filosofia não deve, no fundo, fazer menos que lastimar na ordem intelectual o emprego exclusivo e contínuo do cérebro humano na resolução de algumas equações ou à classificação de alguns insetos: o efeito moral, num e noutro caso, é infelizmente análogo. (COMTE, 1856 *apud* RODRIGUES, 2008, p. 100-101).

Ressalta-se também outro fato que tira todo o fundamento das mais graves restrições feitas à divisão do trabalho, que se traduz nas ciências morais e sociais terem sido as últimas a entrar no círculo das ciências positivas Rodrigues (*apud* DURKHEIM, 2008) .Ele continua ao explicar que:

Não é por menos, com efeito, que há um século que este novo campo de fenômenos se abriu para investigação científica. Os sábios se instalaram, uns aqui, outros ali, segundo suas inclinações naturais. Dispersos nessa vasta área, eles permanecem até agora muito afastados uns dos outros para sentir todos os laços que os unem. (RODRIGUES *apud* DURKHEIM, 2008, p. 100).

Marx Weber (2006) aborda a “reconceituação” da categoria trabalho na sociedade moderna. Para ele, essa reconceituação ocorre por intermédio da associação entre a ética protestante e o espírito do capitalismo. A reforma protestante valoriza as atividades rotineiras mundanas, por acreditar que o homem para conquistar sua salvação da alma, teria que, a todo instante, buscá-la por meio de seu trabalho.

Assim, o protestantismo institucionalizou a ética pelo lucro no trabalho, pois infligiu ao homem uma vida ascética para conseguir ganhar a vida eterna. A riqueza passa a ser o fruto do trabalho que deve ser revestido em outros projetos e não em coisas supérfluas, consoante o ideal protestante.

Para Marx (1985), é através do trabalho que o homem se reconhece e se constitui como tal, como ser social, consciente, criativo e reflexivo. Segundo ele: (...) o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. No fim do processo do trabalho aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador (MARX, 1985, p. 202).

Marx (1985) cria dois conceitos sobre o trabalho: o primeiro, chamado de trabalho concreto, refere-se ao trabalho como ação útil, no qual o homem realiza uma ação para satisfazer suas necessidades básicas, se sentir bem e construtor de sua existência. Neste contexto, o trabalho representa uma ação que promove o desenvolvimento humano, uma atividade prazerosa que promove a interação social. O segundo conceito, chamado de trabalho abstrato, refere-se ao trabalho alienado, no qual o trabalhador não se reconhece enquanto produtor e não conhece o resultado de seu trabalho tornando-se alheio ao que é produzido. Este processo surge com o desenvolvimento da tecnologia, por gerar um distanciamento entre o trabalhador e o objeto produzido. Assim, compreende o autor:

Todo trabalho é, de um lado, dispêndio de força humana de trabalho, no sentido fisiológico, e, nessa qualidade de trabalho humano igual ou abstrato, cria o valor das mercadorias. Todo trabalho, por outro lado, é dispêndio de força humana de trabalho, sob forma especial, para um determinado fim, e nessa qualidade de trabalho útil e concreto, produz valores-de-uso (MARX, 1971, p. 54).

Quando se fala de crise da sociedade do trabalho é absolutamente necessário qualificar de que dimensão se trata. Portanto, Antunes questiona:

A questão essencial aqui é: a sociedade contemporânea é ou não predominantemente movida pela lógica do capital, pelo sistema produtor de mercadorias? Se a resposta for afirmativa, a crise do trabalho abstrato somente poderá ser entendida, em termos marxianos, como a redução do trabalho vivo e a ampliação do trabalho morto (ANTUNES, 2001, p. 81).

Antunes (2011) realiza um panorama do desemprego no mundo, onde o trabalho contratado e regulamentado é gradativamente substituído pelas diversas formas de empreendedorismo, cooperativismo, trabalho voluntário, trabalho atípico, formas estas que mascaram frequentemente a autoexploração do trabalho.

Muitas mudanças e transformações no mundo do trabalho marcaram a década de 1980 e o rumo da história, no contexto global. Enquanto, no Brasil estas mudanças ocorreram com maior ênfase a partir da década de 1990, período de grande salto tecnológico, a automação, a robótica e a microeletrônica inserem-se e desenvolvem-se nas relações de trabalho e de produção do capital. O fordismo e o taylorismo mesclam-se com outros processos produtivos decorrentes das experiências da “Terceira Itália”, na Suécia, do Vale do Silício nos EUA, em regiões da Alemanha, entre outras, sendo em alguns casos estes processos foram substituídos ou mesclados com a experiência japonesa do toyotismo (ANTUNES, 2011).

Surgem novos processos de trabalho, onde o cronômetro (típico do taylorismo) e a produção em série e de massa (típica do fordismo) são substituídos pela especialização flexível, por novos padrões de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado.

Outra consequência do toyotismo foi que ele enfrentou e derrotou o combativo sindicalismo japonês, responsável por uma atuação marcada por muitos confrontos grevistas. Após a repressão que se abateu sobre os principais líderes sindicais, as empresas aproveitaram a desestruturação do sindicalismo e criaram: o *sindicalismo de empresa*, o *sindicato de casa*, atado ao ideário e ao universo patronal, *sindicalismo manipulado e cooptado* (ANTUNES, 2011).

No entanto, a consequência mais evidente, conforme Antunes (2011), destas mudanças no mundo trabalho, é o distanciamento pleno de qualquer alternativa para além do capital, à medida que se adota e postula uma ótica do mercado, da produtividade, das empresas, não levando sequer em conta, com a devida seriedade, dentre outros elementos graves, a questão do desemprego estrutural, que atualmente está presente em todo o mundo. Mas, como disse Braverman

(1987, p. 326), “nas condições do capitalismo o desemprego não é uma aberração, mas uma parte necessária do mecanismo de trabalho do modo capitalista de produção”.

Segundo Antunes (2011), pode-se dizer que existe uma processualidade contraditória que, de um lado, reduz o operariado industrial e fabril; de outro, aumenta o subproletariado, o trabalho precário e o assalariamento no setor de serviços, incorpora o trabalho feminino e exclui os mais jovens e os mais velhos.

Para Antunes (2011), outra contradição existente é que quando os empregos se reduzem aumenta o desemprego, a degradação social e a barbárie. Em contrapartida, o capital retoma os níveis de crescimento, aumentará a destruição ambiental e a degradação da natureza, acentuando a lógica destrutiva do capital. Assim, só esta menção já nos permite visualizar o tamanho da crise estrutural que atinge a (des)sociabilidade contemporânea, afetando intensamente a classe que vive do trabalho em escala global.

Conforme Castel (1998m, p.526), essas mudanças produzem um quadro de insegurança, tendo como consequência a “desestabilização dos estáveis”, a “instalação da precariedade” e a “existência dos sobrantes”.

Para Antunes (2011), a crise contemporânea do capitalismo, a partir de meados dos anos de 1970, acentuou a sua lógica destrutiva o que afetou fortemente o mundo do trabalho e a degradação crescente, na relação metabólica entre homem e natureza conduzida pela lógica voltada prioritariamente para a produção de mercadorias que destrói o meio ambiente. A crise estrutural do capitalismo trata-se, portanto, de uma aguda “destrutividade” como:

(...) destrói-se força humana que trabalha; destroem-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação produção / natureza, criando-se uma monumental “sociedade do descartável”, que joga fora tudo que serviu como “embalagem” para as mercadorias e o seu sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital (ANTUNES, 2011, p.191).

No Brasil, segundo Pochmann (2010), o crescimento econômico e social evoluiu desconectado do compromisso político com o pleno emprego da totalidade

da força de trabalho e com a distribuição equânime da renda nacional. O que tem reforçado para a constituição de uma sociedade demarcada pela desvalorização do trabalho e pela brutal concentração da riqueza e do poder.

Em torno dos riscos relacionados ao pleno exercício do trabalho, conformou-se a propriedade social a ser financiada pelo fundo público, constituído a partir da absorção de parcela crescente do excedente econômico nacionalmente gerado pelo conjunto do país.

O fundo público constituído com base na tributação, não exclusiva à propriedade privada, terminou-se constituída na propriedade social, sobre a qual o coletivo, não o indivíduo, detém o direito absoluto da posse.

A seguir, serão destacadas as principais características ou consequências das mudanças do trabalho e do Estado brasileiro, sob o projeto nacional-desenvolvimentista, conforme Pochmann (2010), de acordo com cada período histórico brasileiro.

O regime de bem-estar social foi marcado pelos seguintes acontecimentos:

- ✓ Aparecimento de uma agenda política direcionada à regulação das forças do mercado;
- ✓ Consolidação de leis sociais do trabalho (direcionadas aos empregados formalmente contratados) – CLT;
- ✓ Corporativismo de algumas categorias profissionais mais elitizadas, que terminou por inviabilizar a articulação de interesses e da ação política entre classes trabalhadoras e médias no Brasil e;
- ✓ Progresso econômico sustentado por baixos salários.

O Regime Militar (1964 – 1985) tem como principais consequências:

- ✓ Diminuição da participação do rendimento do trabalho;
- ✓ Elevação do grau de desigualdade (índice Gini);
- ✓ Avanço econômico com piora na repartição da renda nacional;
- ✓ Interesses patronais – legislação antissindical e;
- ✓ Relações de trabalho “não capitalistas” (agricultura de subsistência, serviços urbanos (pequenas mercearias, oficinas).

A crise da dívida externa (1981 – 1983) apresentou:

- ✓ Alta do desemprego e do empobrecimento de grandes massas populacionais (preocupação com a “dívida social”);
- ✓ Entretanto, diversos complexos das políticas sócias foram objetos de debates, visando oferecer uma nova perspectiva de inclusão social (seguro-desemprego, suplementação alimentar, reforma agrária e descentralização do sistema de saúde).

Enquanto, a Constituição Federal de 1988 possibilitou:

- ✓ Avanço na Seguridade Social (articulação saúde, previdência e assistência social);
- ✓ Implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) – representou a universalização do acesso e da descentralização federativa;
- ✓ Redução de jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais;
- ✓ Direito de greve e autonomia sindical.

Conforme Pochmann (2010), constata-se que os malefícios da condução neoliberal da política macroeconômica sobre o mercado de trabalho foram parcialmente minorados em decorrência dos avanços da política social estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Segundo ele:

Mesmo assim, a política social não se manteve autônoma e independente do neoliberalismo econômico em face da profunda mudança no papel do Estado – maior endividamento público, elevação da carga tributária em mais de dez pontos percentuais em relação ao Produto Interno Bruto, privatização de parte significativa do setor público estatal (15% do PIB foi deslocado do setor público para o privado) e terceirização de diversas funções públicas (POCHMANN, 2010, p.30).

Neste sentido, conforme Pochmann (2010, p.31), “houve o desaparecimento do setor público, a fragmentação e burocratização das políticas sociais com crescente pulverização dos recursos públicos”.

No período mais recente, durante os mandatos do Presidente Lula, o tema da plena ocupação da mão de obra e da injustiça na repartição da renda foi recolocado no centro da agenda nacional. Três movimentos, segundo Pochmann (2010), se destacam simultaneamente à reformulação de um projeto de desenvolvimento econômico com distribuição de renda.

Primeiro, a elevação dos investimentos públicos em infraestrutura e energia (Plano de Aceleração do Crescimento – PAC) e o reforço das empresas e bancos estatais; em segundo, a recomposição da remuneração e do emprego do funcionalismo público e, em terceiro, a criação de novas empresas públicas (de planejamento energético, de chips, etc.) para o desenvolvimento da economia nacional (POCHMANN, 2010).

A política de renda teve destaque no governo Lula, a qual se deu na forma de três modalidades principais. A primeira delas, se refere a recomposição consistente do salário-mínimo nacional, aos trabalhadores de baixa remuneração. A segunda modalidade refere-se à transferência de renda, principalmente, aos segmentos da base da pirâmide social, por exemplo, a ampliação dos benefícios da Previdência Social, do Seguro-desemprego, dos direitos dos idosos e das pessoas com necessidades especiais vulneráveis socialmente e ainda a transferência de renda à população da base da estrutura sócia, através do Programa Bolsa Família. A terceira modalidade decorreu do conjunto de ações voltadas à significativa expansão das operações de crédito, principalmente às pessoas físicas.

Segundo Pochmann (2010), todas essas ações refletiram na retomada do emprego nacional, favorecendo uma melhor repartição da renda nacional; na capacidade da economia nacional de gerar emprego com carteira assinada, bem como nas políticas de proteção social e trabalhista.

Ainda para Pochmann (2010), um conjunto de transformações econômicas, laborais e demográficas vem, desde o último quartel do século XX, impondo constantes revisões nos sistemas nacionais de formação e qualificação profissional em diversos países. Fomentando a discussão sobre a emergência dos investimentos na educação que alteraram a estrutura básica da formação profissional na inserção e trajetória laboral. Para o autor, somente no governo Lula passou a identificar a força das mudanças vinculadas ao aumento da expectativa média de vida e das competências laborais, com inegável efeito sobre a nova demanda educacional. Com isso, ganha impulso a defesa da educação para a vida toda, rompendo com a lógica de todo o século XX, de somente haver ensino para as fases mais precoces do ciclo da vida humana.

No entanto, para Alves (2007), só a qualificação profissional não é suficiente para combater a realidade do desemprego:

A educação ou a aquisição (consumo) de novos saberes, competências e credenciais apenas habilitam o indivíduo para a competição num mercado de trabalho cada vez mais restrito, não garantindo, portanto, sua integração sistêmica e plena (e permanente) à vida moderna. Enfim, a mera posse de novas qualificações não garante ao indivíduo um emprego no mundo do trabalho (ALVES, 2007, p.253).

No sistema capitalista, a solução geralmente proposta para o desemprego e/ou trabalhos precários é oferecer treinamento, no entanto, para Castel (1998, p.521), “é ilusório deduzir que os não empregados possam encontrar um emprego simplesmente pelo fato de uma elevação do nível de escolaridade”.

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

Desta forma, segundo Antunes (2011), o grande desafio seria criar um modo de produção e de vida radicalmente distinto do atual. Modo de produção este, onde o sentido essencial da vida e do trabalho voltar-se-á, exclusivamente, para o atendimento das efetivas necessidades humanas e sociais e o exercício do trabalho deverá ser sinônimo de atividade livre, baseada no tempo disponível, fundado nas necessidades humanas.

Para compreender melhor as mudanças no mundo trabalho, precisamos analisar o contexto macro em que essas modificações estão inseridas. No contexto atual brasileiro, tem-se um encolhimento do espaço público e um alongamento do espaço privado, com a revalorização, segundo Chauí (2000), do indivíduo fruto das crises teóricas da visão do mundo. Desta forma, é que no item seguinte buscaremos compreender as consequências do capitalismo para a Assistência Social.

2.2 As condições atuais do capitalismo contemporâneo e os efeitos para a assistência social

Conforme Couto (2010), as condições atuais do capitalismo contemporâneo, com a globalização financeira dos capitais e os sistemas de produção, apoiados fortemente no desenvolvimento tecnológico e de informação, promovem intensas mudanças nos processos de organização e nas relações e vínculos de trabalho. São contextos que geram processos por trabalhos terceirizados, subcontratados, temporários, para citar apenas algumas das formas de precarização a que estão submetidos os trabalhadores no mundo do trabalho, como segue:

A reforma neoliberal do Estado trouxe agregada intensa campanha ideológica de desconstrução do Estado e de “tudo que é estatal”, em seus diferentes níveis de poder, atingindo diretamente as condições e relações de trabalho na esfera estatal. Essa ambiência neoliberal afetou também a imagem do servidor público junto à população e à opinião pública, instalando um clima desfavorável à recomposição e expansão da força de trabalho na administração pública (COUTO, 2010, p.34).

Essa desconstrução do Estado, com as privatizações e desmonte de serviços e organismos estatais, ganhou força no Brasil nos anos de 1990, repercutindo diretamente na imagem do servidor público junto à população, instaurando um clima desfavorável à valorização dos trabalhadores na administração pública, o que resultou em prejuízo significativo na motivação do funcionalismo, com rebatimentos na qualidade da prestação de serviços públicos.

Conforme Harvey (2010) há duas amplas áreas de dificuldade no sistema econômico capitalista que têm de ser negociadas com sucesso para que esse sistema permaneça viável, a primeira advém das qualidades anárquicas dos mercados de fixação de preços, e a segunda deriva da necessidade de exercer suficiente controle sobre o emprego da força de trabalho para garantir a adição de valor na produção e do lucro.

Quanto à primeira dificuldade (fixação de preços), existe a necessidade que o Estado intervenha e regulamente o mercado, com vistas a evitar a excessiva concentração de poder, compensar possíveis falhas de mercado, combater o abuso

do privilégio dos monopólios, fornecer bens coletivos e impedir falhas descontroladas decorrente de surtos especulativos.

No entanto, conforme Harvey (2010), na prática, as pressões coletivas exercidas pelo Estado ou por outras instituições religiosas, políticas, sindicais, patronais e culturais, aliadas ao exercício do poder de domínio do mercado pelas grandes corporações ou outras instituições poderosas, afetam de modo vital a dinâmica do capitalismo.

Já a segunda dificuldade apontada pelo autor refere-se ao controle sobre o emprego e força de trabalho, que tem como características, conforme Harvey (2010):

- ✓ Conversão da capacidade de homens e mulheres de realizarem um trabalho ativo num processo produtivo cujos frutos possam ser apropriados pelos capitalistas;
- ✓ Controle do trabalho que envolve uma mistura de repressão, familiarização, cooptação, elementos que têm de ser organizados não somente no local de trabalho como na sociedade como um todo;
- ✓ Controle bem amplo das capacidades físicas e mentais através da educação, treinamentos, persuasão, instituições de comunicação desenvolvendo certas propensões psicológicas e sentimentos sociais.

Para Harvey (2010, p.119), os contrastes entre as práticas político-econômicas da atualidade e as do período de expansão do pós-guerra são suficientemente significativos para tornar a “hipótese de uma passagem do fordismo para o que poderia ser chamado regime de acumulação flexível uma reveladora maneira de caracterizar a história recente”. Vejamos o quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Principais características do Fordismo e da Acumulação Flexível

FORDISMO-KEYNESIANISMO (1945 – 1973)	ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL – NEOLIBERALISMO (MARCO 1973)
Estado cria as condições de acumulação do capital.	Internacionalização do capital apresenta-se através de busca de novos mercados e ampliação das taxas de lucros.
Proteção dos mercados internos através das taxações de produtos importados.	No processo de mundialização, destacam-se dois aspectos: Capital financeiro que comanda a globalização econômica, assumindo autonomia diante do próprio capital produtivo e do Estado-nação; A ideia de globalização cria uma noção de que toda a economia está articulada.
Distribuição de renda através de uma rede de políticas sociais compensatórias.	Flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos padrões de consumo.
Estado empresário, financiador.	Substituição das grandes indústrias por redes produtivas e privatizações das lucrativas estatais.
Papel hegemônico dos EUA logo após a II Guerra Mundial e a estabilização do dólar.	Hegemonia norte-americana.
Expansão do socialismo através da União Soviética.	Ressurgimento das ideias liberais.
Ganhos políticos e sociais para classe trabalhadora.	Reestruturação e desregulamentação dos mercados de trabalho; terceirizações de serviços; reformulação das leis trabalhistas.
Participação ativa dos sindicatos.	A definição neoliberal é uma formulação teórica e política contra a regulação-estatal.
Crise do petróleo em 1970.	Orientações para o Estado: não interferir na economia; reestruturar as relações de trabalho; reformar a estrutura burocrática do Estado.

Fonte: Adaptado de Harvey (2010, p. 121-135).

O regime de acumulação flexível agravou ainda mais o cenário para a classe trabalhadora, gerando novas condições para a acumulação capitalista e limitando o poder econômico e ideológico da classe trabalhadora.

Desta forma, a análise da gestão do trabalho no SUAS não pode ser desvinculada dessa dinâmica macrossocietária, nem pode ser tratada como uma responsabilidade individual do trabalhador. Ainda, é importante ressaltar que não se trata apenas das questões relacionadas à gestão do trabalho, mas também das formas e modos de organização e das condições em que este trabalho se realiza.

É importante destacar, portanto, o contexto dessa dinâmica macrossocietária para se entender as consequências das mudanças no mundo do trabalho para a Assistência Social.

A Assistência Social ganhou novas dimensões com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8742/1993, alterada pela recente Lei nº 12.435/2011, perfazendo um novo caminho histórico, no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Desta forma, esta pesquisa trata da Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988, considerada seu marco, trazendo uma nova concepção para a Assistência Social brasileira, sem desconsiderar seu processo histórico de formação: “Historicamente, a Política de Assistência Social promovida por agentes públicos e privados foi reiteradamente marcada pela ausência de compromisso do Estado, ausência de regulação pública, ausência de direito de acesso” (SPOSATI apud CFESS, 2011, p.32).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo de Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a Saúde e a Previdência Social. Conforme Couto, a LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social:

(...) ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, (portanto, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços e com a participação da população. Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia (COUTO, 2010, p.34).

No entanto, se por um lado, os avanços constitucionais e regulatórios sinalizam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer ao campo da esfera pública a questão da desigualdade social e da pobreza. Noutra norte, a inserção do

Estado brasileiro nas políticas econômicas neoliberais possibilita processos de desmontagem e retração de investimentos e direitos no campo social.

Para o neoliberalismo, as políticas sociais restringem a ação do indivíduo, isto é, as pessoas são desestimuladas a buscarem alternativas de renda que supram suas necessidades materiais, já que encontram no Estado o amparo para tais necessidades.

No neoliberalismo, as políticas sociais são concebidas como um conjunto de ações por parte do aparelho estatal, que tendem a diminuir as desigualdades sociais, assim, elas são pensadas como ações que tem como função principal a correção dos efeitos negativos produzidos pela acumulação capitalista.

Segundo Gentile (1995), se analisarmos com precisão as políticas neoliberais, concluiremos que elas foram e são fundamentalmente políticas de exclusão social. Mesmo nos casos em que este modelo obteve êxito, trata-se de políticas frágeis.

Conforme Martins (1997), as transformações ocorridas na era da mundialização têm gerado uma nova desigualdade que alguns a denominam como exclusão social. Para o citado autor, a exclusão é basicamente produto de um equívoco, de uma fetichização conceitual, como se fosse uma palavra mágica que explicaria tudo.

Para Martins (1997), não existe exclusão, existe contradição, existem vítimas de processos sociais, econômicos e políticos excludentes, que faz parte da lógica da sociedade capitalista que exclui todos, para incluir segundo suas próprias regras e sua própria lógica.

Nesta perspectiva, o neoliberalismo é uma ameaça à democracia, seja do ponto de vista social como do político, dada à desigualdade que gera e agrava. Portanto, as mudanças ocorridas no mundo do trabalho não podem ser analisadas separadas deste contexto geral, marcado pela centralidade do capital na sociedade e das políticas neoliberais.

A somatória de perdas dos trabalhadores nos anos de 1990 descaracterizam direitos conquistados a partir da década de 1950 e desmontam a universalidade das políticas sociais. É importante ressaltar, conforme Couto (2010), que essas ações emergem no país num contexto de profundas transformações societárias, que interferem tanto na questão social, que assume novas configurações, como nas Políticas Sociais voltadas ao seu enfrentamento. Couto (2010, p. 37). ainda infere que “na raiz dessas modificações está a indagação sobre a compatibilidade (ou não) entre direitos, políticas sociais e as relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista”. Também colabora com esta assertiva Raichelis:

A implantação do SUAS e sua rápida expansão por todo o território nacional vem ampliando consideravelmente o mercado de trabalho para os assistentes sociais e demais profissionais atuantes nessa área. Ao mesmo tempo e no mesmo processo, contraditoriamente, aprofundam a precarização das condições em que este trabalho se realiza, considerando o estatuto de trabalhador assalariado do assistente social, subordinado a processos de alienação, restrição de sua autonomia técnica e intensificação do trabalho a que estão sujeitos os trabalhadores assalariados em seu conjunto (RAICHELIS, 2010, p. 751).

Portanto, a forma de conceber e gerir a Política de Assistência Social, após 1988, passou a exigir alterações no processo de trabalho dos trabalhadores desta área, de modo que a prática profissional esteja em consonância com os avanços das legislações vigentes da assistência social e do contexto social, político e econômico. Exige-se, assim, novos modos de organização e gestão do trabalho.

Conforme Couto (2010), a questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, porém na assistência social, assume características específicas pela sua tradição de *não-política*, sustentada em estruturas institucionais inadequadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para romper com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área.

Soma-se a isso o fato que a maioria dos municípios brasileiros contar com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados, cultura política local

marcada pelo clientelismo e pela filantropia, que muitas vezes se confronta com o exercício técnico dos profissionais.

Quanto à formação dos quadros profissionais da assistência social, apresenta uma diversidade de áreas de formação e de vínculos de trabalho. Couto (2010) destaca ainda que tais quadros se disseminam com grande discrepância pela realidade heterogênea de estados e municípios, sendo frequente a existência de poucos profissionais, atendendo simultaneamente a vários municípios e a diferentes políticas e programas. A autora acrescenta que:

A implantação do SUAS exige novas formas de regulação e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de carreiras e de progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho (COUTO, 2010, p.58).

Nestes termos, conforme Couto, a NOB/SUAS-RH (2006) representou um esforço político significativo da pactuação federativa nos espaços intergestores municipais, estaduais e federal, consideradas as resistências e dificuldades políticas que tiveram que ser aparadas para viabilizar sua aprovação. “Nesse sentido, pode-se afirmar que a NOB-RH não é a definição ideal e acabada frente as necessidades de recursos humanos para o funcionamento adequado do SUAS, mas é resultado do viável histórico, dentro da correlação de forças políticas que participaram do processo de negociação” (COUTO, 2010, p.58).

Como analisa Sposati (2006, p.104): “Recursos Humanos na gestão da assistência social é matéria prima e processo de trabalho fundamental. A assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano”.

Na Assistência Social, assim como em outras áreas, a exemplo, a Saúde, pesquisas revelam a importância do trabalho humano de investigação, avaliação e decisão. Colabora com essa assertiva Pires (1998, p.241) ao afirmar que: “Não substitui os cuidados, bem como a utilização de qualquer equipamento é preciso decisão humana, programação para funcionamento, definição de parâmetros e avaliação constante das informações fornecidas pelos equipamentos”.

Conforme publicação Brasil/CapacitaSUAS, volume 1 (2008), estudos realizados por Passos Nogueira (2006) sobre a gestão e regulação do trabalho no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS apresentam um quadro grave de desregulamentação das relações de trabalho no setor público, agravado pela incapacidade do Estado em fazer cumprir os requisitos constitucionais do concurso público e de aplicação universal de um regime jurídico único do trabalho. Segundo este autor:

Esta tendência desviante em relação ao fundamento legal do trabalho na administração pública afetou não só aos estados e municípios, como também ao próprio governo federal. Proliferaram desde então, diversos tipos de contratos de trabalho espúrio, alguns deles mediados por cooperativas, fundações privadas, ONGs. (NOGUEIRA, 2006, p. 151).

Neste contexto, a implantação e implementação das novas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social – PNAS ficam na dependência de um forte investimento na política de pessoal, a qual deve constituir um eixo estruturante do SUAS.

Assim, o financiamento da Política de Assistência Social deverá ser assegurado no orçamento do ente, seja Município ou Estado, independente do cofinanciamento federal, com previsão além dos custos salariais, despesas com capacitação permanente, carreira do servidor, bem como com melhorias das condições de trabalho.

Focado nestas questões é que no item seguinte se empreende uma discussão sobre a gestão do trabalho para proporcionar elementos de análise da mesma, conforme objetivos propostos neste estudo.

2.3 A Gestão do trabalho no espaço público e a política de recursos humanos do SUAS

Para analisar a gestão do trabalho, inicialmente, precisamos conhecer a fundamentação conceitual e um breve contexto histórico da gestão pública e de

recursos humanos. Desta forma, Matias-Pereira ressalta a complexidade da gestão pública:

A gestão pública deve ser entendida como algo mais amplo do que a interpretação de gestão de negócios e do que as questões internas dos negócios de um governo. A gestão pública é mais complexa do que a gestão de negócios, focada nos clientes e na competição de mercado. Nesse sentido, argumentam Kichert e Stillmann (1999) que a gestão pública não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas também uma questão de legalidade e legitimidade e ainda de outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios. Para aquele autor, a gestão pública não é somente interna, mas também, e primeiramente, gestão externa de um contexto sociopolítico complexo. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.9).

Vale ressaltar que, a gestão pública e a administração pública são conceitos considerados sinônimos, e nesta pesquisa serão utilizados desta forma.

Conforme Matias-Parente (2012), a função principal do Estado-nação no mundo contemporâneo, através do governo e da administração pública, é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais. Assim, numa visão sistêmica, pode-se visualizar o Estado de um lado, a sociedade do outro lado, e no meio a administração pública. No entanto, para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública, necessita estar bem estruturada, e assim explica:

Administração pública, num sentido amplo, é um sistema complexo, composto de instituições e órgãos do Estado, normas, recursos humanos, infraestrutura, tecnologia, cultura, entre outras, encarregado de exercer de forma adequada a autoridade política e as suas demais funções constitucionais, visando o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 7).

Defende Bobbio (2001) que, em seu sentido mais abrangente, a expressão administração pública designa o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.

Neste contexto, verifica-se que a Administração Pública foi concebida dentro de uma perspectiva de redefinição do papel do Estado, buscando acompanhar as modificações ocorridas em suas atribuições ao longo do tempo. Conforme Lima:

A Administração Pública evoluiu utilizando três modelos básicos: patrimonialista, burocrática e gerencial. Essas três formas de gestão embora tenham surgido em sucessão uma da outra, não caracterizam uma substituição de uma pela outra, posto que, embora em níveis diferentes, as três são praticadas (LIMA, 2005, p.231).

No modelo patrimonialista, de acordo com Lima (2005), o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano que utiliza os bens e cargos públicos como considerar mais conveniente, em benefício próprio e de seus colaboradores diretos.

A consequência deste procedimento é o recrudescimento da corrupção e do nepotismo, que se tornam marca desse tipo de administração. Com o fortalecimento do capitalismo e da democracia, a influência do mercado e da sociedade civil passam a se distinguir do Estado (LIMA, 2005, p.231).

Quanto à Administração Burocrática, seu surgimento ocorre na segunda metade do século XIX, como alternativa de combate à corrupção e ao nepotismo, que era marca do Estado liberal vigente. Conforme Lima (2005):

Seus princípios se orientam no desenvolvimento da profissionalização, com as ideias de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, que são características do poder racional legal. A implementação dos controles administrativos passa a ser executado *a priori*, visando evitar a corrupção e o nepotismo (LIMA, 2005, p.231).

Para a Administração Burocrática pode-se constatar a importância de autores como Taylor (administração científica) e Weber (teoria da burocracia). A burocracia para Weber (1922) apoia-se sobre o conhecimento técnico, que além de lhe conferir caráter racional, transforma-a em instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa.

No entanto, segundo Matias-Pereira (2012), observa-se que a impessoalidade das normas, em geral, na Administração Burocrática, acaba transformando um padrão descritivo de critérios e relações em padrão prescritivo, sem espaço para a informalidade e o desenvolvimento de gerenciamento mais flexível, em que o elemento humano acaba por ser desconsiderado na organização. Colabora com esta assertiva Lima (2005):

Assim, o Estado volta-se para si mesmo distanciando-se de sua missão, que é servir à sociedade, sendo a qualidade básica da Administração Pública burocrática a efetividade do controle dos desmandos e seus

defeitos a ineficiência, a auto-referência e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos (LIMA, 2005, p.232).

A administração burocrática no serviço público, para Kliksberg (1994) e Matias-Pereira (2005), embora tenha sido criada para esse fim, com o surgimento do grande Estado social e econômico do século XX, não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, sendo na verdade lenta, cara, autorreferida (voltada para seu próprio poder), ou seja, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Já a Administração Pública Gerencial surgiu na segunda metade do século XX, como consequência da expansão das funções econômicas e sociais do Estado, do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial. Percebendo-se assim, a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, objetivando atender cada vez melhor ao cidadão, torna-se essencial a busca da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos. Assim, para Lima (2005) este modelo se constitui um avanço na Administração Pública:

(...) foi certamente um rompimento com a Administração Pública Burocrática, embora não negue todos os seus princípios. Na verdade, a Administração Pública Gerencial está apoiada na anterior, conservando, de maneira mais flexibilizada, alguns dos seus princípios fundamentais, já que mantém a admissão de servidores através de rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado de carreiras e de remuneração, a avaliação de desempenho e o treinamento sistemático. O que as diferencia, efetivamente, é a forma de controle, que passa a concentrar-se nos resultados, em vez de ser nos processos (LIMA, 2005, p.232).

Conforme Granjeiro (2002), na Administração Pública Gerencial a estratégia volta-se:

Para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; Para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; Para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados (GRANJEIRO, 2002, p.283).

Vale ressaltar que, embora a Administração Pública Gerencial inspire-se nos conceitos da Administração de Empresas, não deve ser confundida com esta, tendo em vista que a receita das empresas deriva dos pagamentos que seus clientes fazem na aquisição de produtos ou serviços, e a receita do Estado deriva-se de

impostos, taxas e outras contribuições, sem que haja contrapartida direta de prestação de serviços.

Outra vertente da gestão pública, segundo Paula (1995), é a Administração Pública Societal, que teve sua origem ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas do país.

Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular. Promovendo os clubes de mães, os grupos de estudos do Evangelho e os encontros de jovens, as CEBs se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização política ao estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares (PAULA, 1995, p. 39).

Segundo a autora, esse ambiente estimulou a articulação de alguns grupos que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público. Emergiram então demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche.

Conforme Paula (1995), tanto a vertente gerencial como a societal da administração pública se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmam buscar a ampliação da democracia no país. No que se refere à abordagem gerencial, segundo a autora, ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos. Quanto à abordagem societal, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que ela se tornasse a marca do governo federal. No entanto, o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais.

Paula (1995) sintetiza no quadro a seguir uma comparação entre o modelo de Administração Pública Gerencial e Societal:

Quadro 2 - Variáveis observadas na comparação entre a Administração Pública Gerencial e a Administração Pública Societal

-	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica.
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: PAULA, 2005, p.41.

Contudo, observa-se que o exame dos modelos de gestão, sintetizados no Quadro 2, permitiu uma comparação prévia, do qual emerge a contraposição entre duas abordagens de gestão que podem ser ainda mais exploradas, não sendo o objetivo desta pesquisa aprofundar o assunto, e sim, possibilitar um conhecimento do contexto histórico da gestão pública para subsidiar a pesquisa quanto a gestão do trabalho na administração pública. E, como cita Paula:

Aliás, a disputa pelo rótulo “nova administração pública” é antiga: há cerca de 30 anos Guerreiro Ramos (1970) já discutia essa questão e nos dava a resposta que hoje buscamos. A “nova administração pública” é aquilo que cotidianamente ignoramos como administradores públicos, sendo essencialmente não-prescritiva e se orientando para o curso de ações e necessidades dos cidadãos em um dado momento, evitando os enfoques normativos e subordinando a teoria das organizações à teoria do

desenvolvimento humano. Em outras palavras, a nova administração pública está sempre sendo reinventada, e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado (PAULA, 1995, p.47).

A adoção de uma nova cultura na administração pública voltada para uma visão empreendedora, denominada de Nova Gestão Pública (NGP), começou no final dos anos de 1970, no Reino Unido, com a eleição de Margaret Thatcher. Este modelo tem com referência a administração de empresas, desta forma, é orientada para o cliente – cidadão; com foco em resultados; busca pela flexibilização administrativa, controle social e resultados; e valorização das pessoas. Segundo Matias-Pereira:

No início da década de 1980 a NGP foi adotado pelo governo Ronald Reagan, nos Estados Unidos. A partir daí se ampliou pelos demais países anglo-saxônicos, como Austrália e Nova Zelândia, alcançando, em seguida, inúmeros países europeus. Esse novo modelo de gestão pública começou a ser implantado na América Latina na década de 1990. O primeiro país a adotá-lo foi o Chile. No Brasil sua adoção ocorreu a partir de 1995 (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 56-57).

A nova administração pública para Kliksberg (1994) e Matias-Pereira (2010c), busca identificar o cidadão, prestar-lhe contas; em resumo, ajustar-se às suas reais necessidades. Para alcançar esse objetivo, usa a descentralização e o incentivo à criatividade e à inovação e envolve ainda uma mudança na estratégia de gerência que, entretanto, tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada, cuja ênfase é a descentralização e a delegação de autoridade.

Conforme Matias-Pereira (2012), neste sentido, o marco referencial da nova administração pública é estimular os servidores públicos a terem um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada para atender as crescentes demandas da sociedade, em um contexto de fortes mudanças.

Em relação à adoção de medidas para melhorar o desempenho da administração pública, conforme Matias-Pereira (2012), existem diversos mecanismos que podem ser utilizados pelos governos para promover essas mudanças. Entre esses instrumentos, destacam-se o processo orçamentário, o sistema de gestão de pessoal, o papel do Estado e a transparência.

Para Behn (1998), a questão que se coloca na atualidade em relação à administração pública não é mais resolver exclusivamente o problema da confiança

pública na probidade do governo, mas produzir confiança pública em sua capacidade de desempenho.

Partindo deste breve contexto histórico, verifica-se que a administração pública reage às mudanças econômicas e sociais que se processam à sua volta, no entanto de forma lenta, o que reflete de forma negativa nas organizações públicas, gera-se, assim, sentimentos de desestímulos e resistência a mudanças, principalmente, dos principais executores das políticas públicas: os servidores públicos.

Agora, apresentaremos um breve contexto histórico da Administração de Recursos Humanos, embora o termo mais utilizado para esta área atualmente seja Gestão de Pessoas, para melhor compreensão do objeto de estudo: a Gestão do Trabalho.

2.3.1 Breve contexto histórico da administração de recursos humanos

Conforme Ivancevich (2008), a história da administração ou gestão de Recursos Humanos (RH) remonta à Inglaterra, na época em que pedreiros, carpinteiros, trabalhadores de curtumes e outros artesões se organizavam, em forma de associações. Eles usavam essa união para melhorar as condições de trabalho.

Com a Revolução Industrial no final do século XVIII, que deu início à substituição do trabalho manual, que consumia mais tempo, pelos maquinários e energia a vapor, a gestão de RH evoluiu ainda mais. As condições de trabalho, os padrões sociais e a divisão de mão-de-obra também sofreram modificações significativas.

Segundo Ivancevich (2008: 5), “um novo tipo de funcionário - o chefe, que não necessariamente era o proprietário da empresa, como era, em geral, o caso de épocas anteriores – tornou-se negociador poderoso no sistema fabril inovador”.

Assim, com essas mudanças, também aumentou a distância entre trabalhadores e proprietários.

Para Taylor (1947) *apud* Ivancevich (2008), a gestão científica e o trabalho de assistência social são duas abordagens paralelas introduzidas no século XIX e, com a psicologia industrial, fundiram-se durante o período das duas grandes guerras mundiais, conforme exposição de Ivancevich:

A gestão científica representava o esforço de enfrentamento da ineficácia no trabalho e na gestão principalmente por meio de métodos de trabalho, estudo de tempo e movimento e especialização. A psicologia industrial representava a aplicação dos princípios psicológicos no intuito de melhorar a capacidade do trabalhador de apresentar desempenho com eficácia e eficiência (IVANCEVICH, 2008, p.6).

Portanto, enquanto a gestão científica se concentrava no trabalho e na eficácia, a psicologia industrial enfocava o trabalhador e as diferenças individuais. Hugo Munsterberg em seu livro *Psychology and Industrial Efficiency* deram início ao campo da psicologia industrial em 1913, de acordo com Ivancevich (2008).

Conforme Eilbert (1959) *apud* Ivancevich (2008), não há data específica para o surgimento do primeiro departamento de pessoal, no entanto, em torno da década de 1920, cada vez mais organizações pareciam perceber e fazer algo acerca dos conflitos entre funcionários e direção da empresa. Interessante ressaltar que, segundo Ivancevich (2008: 7), os primeiros gestores de pessoal eram denominados “secretários de assistência social”, cujo trabalho era estabelecer a ligação entre direção e trabalhador.

Outro fator contribuinte para a formação da área de gestão de RH foi o chamado movimento das relações humanas. Elton Mayo e Fritz Roelthisberger, dois pesquisadores de Harvard, incorporaram fatores humanos ao trabalho. Conforme Ivancevich (2008):

Esse movimento começou em consequência de uma série de estudos realizados na unidade de Hawthorne da Western Electric de Chicago, entre 1924 e 1933. A finalidade destes estudos era determinar os efeitos da iluminação nos trabalhadores e em sua produção. Os estudos ressaltaram a importância da interação social e do trabalho em grupo no nível de produção e satisfação dos empregados. O movimento das relações humanas acabou em meados da década de 1960, tornando-se ramo contribuinte da área do comportamento organizacional (IVANCEVICH, 2008, p.7).

Contudo, a história inicial da área de pessoal ainda ofusca a importância da função de RH para as organizações. Até bem pouco tempo, esta área era vista apenas como responsável pela manutenção dos registros dos funcionários e arquivamento. Hoje, quando ela é tida como uma área estratégica da organização, ela exerce importante papel na identificação de problemas de recursos humanos e na criação de soluções.

Dada à importância da compreensão do contexto histórico da Gestão Pública e de Gestão de Recursos Humanos, será enfim, abordado a temática Gestão do Trabalho no SUAS, que se baseia nestes dois conceitos anteriores.

A Gestão de Trabalho no SUAS baseia-se em conceitos da Gestão Pública porque envolve uma organização pública, neste caso a Secretaria de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Maracanaú (Ceará), assim deve ser orientada por princípios básicos da Administração Pública, como legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, dentre outros princípios fundamentais ou gerenciais.

Segue uma frase bem conhecida que deve nortear a ação e a decisão do administrador público: “Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer tudo que a lei autoriza” (LIMA, 2005, p.244).

Desta forma, por mais que os gestores e trabalhadores do SUAS pretendam implantar ações que possibilitem a melhoria da Gestão de Trabalho, eles deverão orientar-se por estes princípios e todos os preceitos da Gestão Pública, o que ao mesmo tempo restringe e norteia o poder de decisão pública.

O trabalho na Assistência Social é realizado por pessoas, sejam elas na função de trabalhador ou gestor do SUAS. São as pessoas as responsáveis desde a concepção à execução do trabalho. Cabe ressaltar também que esta área ainda está em fase de consolidação como política pública, que a estruturação como sistema também é recente. Assim, são as pessoas que contribuem para este processo de amadurecimento, consolidação e manutenção da política pública de assistência

social. Portanto, pode-se dizer que a Gestão do Trabalho também tem como fundamento a Gestão de Pessoas (ou de RH).

A Gestão do Trabalho ou Política de Recursos Humanos constitui-se em um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e se apresenta na Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que institui a NOB-RH/SUAS. Esta se coloca na perspectiva de equacionar, não somente os problemas relacionados à questão dos Recursos Humanos, mas também de assegurar a própria qualidade dos serviços prestados no âmbito desta Política.

Estudos apontam que esta área de intervenção social, tradicionalmente, foi um campo de trabalho marcado por improvisações onde atuavam profissionais nem sempre qualificados para o desempenho de tais funções. Do mesmo modo, as ações desenvolvidas estiveram, por muito tempo, ancoradas na ideologia da filantropia e do voluntarismo e repassadas sem um parâmetro público. Além disso, esta Política também sempre contou com poucos recursos financeiros, o que a deixou incapacitada para ofertar mínimos sociais de proteção àqueles que dela precisavam. Estes fatos trazem implicações para a atual gestão do trabalho, além de afetar a qualidade dos serviços sócioassistenciais e o processo de mediação dos direitos.

Matheson (2006) sustenta que a Administração Pública moderna:

Requer servidores politicamente responsáveis e capazes de interagir com grupos sociais diversos; requer pessoas intelectualmente preparadas para analisar problemas complexos e oferecer assessoramento para solucioná-los; requer equipes suficientemente estáveis para assegurar que o conhecimento institucional permaneça independente das mudanças de governo; e por fim requer uma base ética profissional, de forma que os políticos recebam dos servidores assessoramento apartidário, e os cidadãos recebam tratamento equânime (MATHESON, 2006, p.8).

O esforço para melhorar o desempenho dos governos e da administração pública passa pela valorização dos servidores e pela formação de equipes de trabalho comprometidas com as instituições e com a prestação de serviços de qualidade à população.

Desta forma, a implantação do SUAS exige novas formas de gestão do trabalho, portanto novas formas de gestão de pessoas que operam este sistema. Tendo em vista, que são os gestores e trabalhadores, junto à população, os principais responsáveis pela condução e implementação da política de assistência social.

Segundo Couto (2010), embora a NOB-RH/SUAS não seja a definição acabada frente as necessidades de recursos humanos para o funcionamento adequado do SUAS, ela representa um marco político e institucional na gestão do trabalho por disciplinar seus atributos essenciais, e é resultado do viável histórico, dentro da correlação de forças políticas que participaram do processo de negociação para sua concepção.

Contudo, o SUAS inaugura um novo marco regulatório a partir da Constituição de 1998 e da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei n. 8.742/93). E, com a alteração da LOAS, com a Lei 12.435/11, o SUAS incorpora avanços estruturantes, “transitando de pacto político construído nas instâncias da assistência social, para definição legal, o que atribui relativa segurança normativa-jurídica aos municípios no acesso ao fundo público (...)” (SILVEIRA, 2011, p.9). Aduz ainda o autor:

Alguns avanços expressam uma progressiva adesão federativa, sob as bases de uma nova cultura na área e efetivo comando nacional, aos processos indutores essenciais, a exemplo do repasse continuado e regular fundo a fundo, da democratização da informação, dos novos mecanismos de identificação de necessidade no âmbito dos territórios e do reordenamento da relação entre o público e o privado, além do referenciamento de serviços estatais nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS (SILVEIRA, 2011, p. 12-13).

Conforme Silveira (2011), a NOB-RH/SUAS é o grande marco político e institucional na gestão do trabalho por disciplinar seus atributos essenciais e alguns parâmetros transformados em requisitos relacionados ao financiamento e ao reconhecimento público da adesão dos entes federativos ao SUAS, na aplicação relacionada com Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/05.

A base legal da política de assistência social e sua institucionalidade possibilitaram as condições de acesso aos direitos, particularmente, pela gestão do trabalho. No entanto, deve-se considerar que outros fatores, como os políticos e

culturais nem sempre caminham no mesmo passo que os avanços legais, e principalmente, nos municípios ainda existem entraves no tocante à gestão por conta de entraves desta ordem. Silveira colabora com esta assertiva ao analisar que:

O trabalho social realizado na política de assistência social efetiva-se no espaço público de conquista dos direitos e dos mecanismos de gestão democrática, sendo configurado por dimensões complexas: (I) trabalho que sofre os efeitos das determinações da sociedade desigual no usufruto da riqueza produzida socialmente e das repostas insuficientes do Estado, diante da hegemonia de projetos que reproduzem a desigualdade de classe, cedendo em reformas que pouco interferem na estrutura da sociedade; (II) trabalho constrangido pelas determinações da formação social, com rebatimentos diretos na vida da população atendida, na cultura política identificada no cotidiano do exercício profissional, nas instâncias e dinâmicas institucionais; (III) trabalho social realizado em condições adversas, herdeiras da prevalência do privado, da redução do Estado sob a cultura neoliberal, constrangendo a ampliação dos direitos reclamáveis, dentre eles o direito ao trabalho e os mecanismos e possibilidades sociais e políticas para o pleno desenvolvimentos dos indivíduos sociais, quanto às capacidades humanas (SILVEIRA, 2011,p. 9).

No entanto, deve-se ressaltar que o cenário da gestão do trabalho na assistência social é, em parte, justificado pela forma como as políticas públicas foram implementadas no Brasil, especialmente pela introdução do receituário neoliberal na década de 1990, resultando em restrição de direitos e redução da presença estatal, além do mero descolamento de responsabilidades entre as esferas de governo, levando a uma espécie de pragmatismo federalista.

Conforme destacou Alba Carvalho (2012), na Oficina sobre Gestão do Trabalho, realizada no XIV Encontro Nacional do CONGEMAS, em Fortaleza-CE, a gestão de trabalho no SUAS deve ser considerada gestão pública, onde os trabalhadores percebam o seu lugar na construção da Política de Assistência Social.

Ainda a respeito dos profissionais do SUAS, Carvalho (2012) cita que os operadores de direitos atuando junto à coletividade de trabalhadores brasileiros despojados de direitos, a vivenciarem processos de destituição de direitos trabalhistas, atingidos, assim, por diferentes formas de superexploração da força de trabalho.

Assim, segundo Carvalho (2012), reconhecer-se como trabalhador do SUAS é buscar tornar-se, sempre mais, um sujeito profissional que assuma as

potencialidades emancipatórias de atuar no âmbito do paradoxo de assegurar proteção a populações estruturalmente inseguras.

Conforme destacou Jucimeri Silveira (2012), também na Oficina sobre Gestão do Trabalho, realizada no XIV Encontro Nacional do CONGEMAS, em Fortaleza-CE, a gestão do trabalho é o componente indutor central no aprimoramento e na consolidação do SUAS. Sua direção depende das estratégias políticas impulsionadas pelos trabalhadores e usuários; depende também de compromisso político de gestores.

A NOB-RH/SUAS (2006) destaca, por conseguinte, aspectos importantes e fundamentais da gestão para a implementação do SUAS: a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho. O SUAS está em processo de consolidação e a gestão do trabalho na Assistência Social carece de uma atenção maior devido a sua importância para contribuição da consolidação do Sistema.

Conforme a referida Norma, as diretrizes para a gestão do trabalho pressupõem, entre outras dimensões: conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social; propor estímulos e valorização desses trabalhadores; identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial e uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política desses agentes.

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também 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).

Nessa lógica, espera-se que o investimento na gestão do trabalho influencie decisivamente na melhoria dos serviços socioassistenciais prestados à população e assegure que os trabalhadores dessa área estejam incluídos com o seu processo de trabalho e com o resultado do mesmo, como um caminho prático e certo para o avanço na implementação do citado sistema.

Contudo, percebe-se que passados oito anos da implementação da NOB/SUAS-RH (2006), mesmo com todas as insuficiências que contém, permanece o desafio maior de consolidar sua efetivação na maioria dos entes federativos.

Portanto, no capítulo seguinte se pretende compreender melhor a Assistência Social no Brasil e na cidade de Maracanaú (Ceará), através dos instrumentos normativos da Política de Assistência Social, dos Programas Sociais e de Transferência de Renda e realidade da Gestão de Trabalho do SUAS em Maracanaú.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NA CIDADE DE MARACANAÚ

Este capítulo utilizará como uma das suas fontes de pesquisa o Diagnóstico (2012) realizado pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú, que contém dados acerca de serviços socioassistenciais produzidos pela Política de Assistência Social da Prefeitura de Maracanaú. Os dados do mesmo foram extraídos da base do CadÚnico, das ferramentas da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI (vinculada ao MDS) dos sistemas da Rede SUAS e dos Relatórios Técnicos da SASC (MARACANAÚ, 2012).

O referido diagnóstico busca resgatar a produção, sistematização, acompanhamento e análise de informações sobre a Gestão da Política de Assistência Social de Maracanaú, e sobre as situações de vulnerabilidades, riscos e violações, visando organizar um material que subsidie o trabalho da gestão e das equipes de trabalho da SASC (MARACANAÚ, 2012, p.9).

O citado Diagnóstico é uma fonte de pesquisa importante e atualizada para este trabalho, tendo em vista que o mesmo contém a história da política de assistência social no município e os principais dados produzidos, assim como indicadores desenvolvidos no período de 2005 – 2012 pela Política de Assistência Social de Maracanaú, “sendo o mesmo a materialização de um trabalho coletivo, que envolve diversos atores comprometidos com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS” (MARACANAÚ, 2012, p.9).

3.1 Instrumentos normativos da política de assistência social

A Política de Assistência Social possui como principais instrumentos normativos: Constituição de 1988, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS), Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS (NOB/RH-SUAS), Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e o Protocolo de Gestão

Integrada, dentre outros instrumentos normativos mais específicos por projetos, programas e serviços, ou da política local de cada ente, em conformidade com as orientações nacionais desta política.

A partir da Constituição de 1988, a Assistência Social passa a ter uma nova concepção. Incluída no âmbito da Seguridade Social, com a saúde e a previdência social, e regulamentada como política social pública pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em dezembro de 1993. Conforme descrito na NOB/SUAS:

A Constituição de 1988 inaugurou novas perspectivas com: a unidade nacional da política de Assistência Social e não só federal; seu reconhecimento como dever de Estado no campo da seguridade social e não mais política isolada a complementar a Previdência Social, com papel público pouco ou nada definido; o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial; a organização, sob o princípio da descentralização e da participação, rompendo com a centralidade federal e a ausente democratização da sua gestão sob o âmbito governamental (NOB/SUAS, 2005, p. 81).

Segundo disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, alterada pela Lei nº 12.435/2011, a assistência social rege-se pelos seguintes princípios: supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão; igualdade de direitos no acesso ao atendimento; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais. Assim, esta lei valoriza o acesso aos direitos sociais, que conforme SPOSATI:

A expressão do direito no âmbito da Assistência Social supõe um trânsito do ambiente dos direitos humanos para os direitos sociais. A Assistência Social como campo de proteção social tem seu nascedouro no direito à dignidade humana, um pilar da Constituição Federal de 1988 (SPOSATI apud CFESS, 2011, p.32).

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS aprovada pela resolução nº 145, de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e conforme a PNAS (2004) o tema recursos humanos 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 à população.

Já a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB / SUAS aprovada, inicialmente, pela resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, e posteriormente pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, que disciplinam a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis. Vale ressaltar que:

A NOB/SUAS é fundada em pacto entre os entes federativos, o que assegura a unidade de concepção e de âmbito da política de Assistência Social em todo território nacional, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. Assegura, ainda, a primazia e a precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o comando único das ações em cada esfera de governo (NOB/SUAS, 2005, p.86).

Segundo Couto (1999), a nova forma de conceber e gerir esta política estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS exige alterações no processo de trabalho dos servidores de modo que a prática profissional esteja em consonância com os avanços da legislação que regula a assistência social assim como as demais políticas sociais.

Ainda conforme Couto (1999), a concepção da Assistência Social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho, requerendo desses trabalhadores novas práticas e novos saberes.

De acordo com a PNAS (2004), o SUAS propõe o estabelecimento de novas relações entre gestores e trabalhadores, bem como com usuários em todas as esferas de governo. Essas novas relações exigirão, além do compromisso com a Assistência Social como política pública, qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política. Devendo integrar a política de recursos humanos, uma política de capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada.

Infere-se que a incapacidade de gerar carreira de Estado tem desestimulado os trabalhadores que atuam nesta área. Portanto, a criação de um plano de carreira é uma questão prioritária a ser considerada, conforme a PNAS (2004). O 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, p. 172-173).

Desta forma, acredita-se que a Política de Recursos Humanos na Assistência Social deve buscar valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, a capacitação permanente e continuada, o plano de cargos, carreira e salários.

Nesta perspectiva, a PNAS (2004) apontou para a necessidade de uma Norma Operacional Básica para a área de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, definindo as diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUAS. Assim, a Resolução nº 269, de 13 de junho de 2006, aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social – NOB-RH/SUAS, após amplo processo de discussão, aprimoramento e contribuições.

A NOB-RH/SUAS (2006) destaca aspectos importantes e fundamentais da gestão para a implementação do SUAS: a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho. O SUAS vem se consolidando e a gestão do trabalho na Assistência Social carece de uma atenção maior devido a sua importância para contribuição da consolidação do Sistema.

Neste passo, as diretrizes para a gestão do trabalho pressupõem, entre outras dimensões: conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social; propor estímulos e valorização desses trabalhadores; identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial; uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico política desses agentes.

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também, conforme a NOB-RH/SUAS (2006): 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. E ainda, espera-se que o investimento na gestão do trabalho influencie decisivamente na melhoria dos serviços socioassistenciais prestados à população e assegure que os trabalhadores dessa área estejam incluídos com o seu processo de trabalho e com o resultado do mesmo, como um caminho prático e certo para o avanço na implementação deste sistema.

Outra norma que possibilita um avanço na padronização e organização dos serviços socioassistenciais foi aprovada pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, chamada de Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, serviços estes organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Assim, quanto à normatização outra conquista da área é o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), elaborado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), através da resolução nº 7, de 10 de novembro de 2009.

Desta forma, o SUAS conquistou ao longo dos últimos vinte anos uma série de acordos, normas e leis que possibilitam o avanço e consolidação da Política de Assistência Social. Por conseguinte, no próximo item, serão destacados os Programas Sociais e de Transferência de Renda, resultado deste processo de consolidação deste sistema.

3.2 Programas sociais e de transferência de renda

O Cadastro Único é um banco de dados onde ficam armazenadas as informações socioeconômicas das famílias brasileiras que se encontram em situação de pobreza com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo ou, em casos específicos,

até três salários-mínimos. Ele traz informações de todo núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também, dados de cada componente da família.

O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), seu uso é obrigatório para a seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como o Programa Bolsa Família, conforme Decreto nº 6.135/2007.

Conforme o MDS (2013), as informações do Cadastro Único são regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/2007, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e 2, de 26 de agosto de 2011 e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o planejamento e o desenvolvimento das políticas sociais.

Segundo o Diagnóstico, em Maracanaú 40.711 famílias estão inseridas no Cadastro Único do Governo Federal, além de possuir uma demanda reprimida de famílias que precisam ser inseridas no citado cadastro de 3.100 famílias (MARACANAÚ, 2012).

Tabela 1 : Evolução do número de famílias inseridas no CADUNICO no período de 2006 à 2012

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
33121	34751	36870	37208	37615	37875	40711

Fonte: Matriz da Informação/SAGI/2012.

Assim, ao comparar o número de famílias de Maracanaú inseridas no CADUNICO em 2012 (40.711 famílias), que representam 140.790 mil pessoas de uma população de 209.057 habitantes do município, percebe-se que representa mais da metade da população, exigindo do poder público municipal, em particular da assistência social, ações eficazes na promoção da emancipação social dessas famílias (MARACANAÚ, 2012).

Portanto, o Cadastro Único é atualmente um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo federal, bem como para formulação e implementação de políticas públicas específicas, que contribuam para a redução das vulnerabilidades sociais. Segundo MDS (2013), atualmente, o Cadastro Único conta com mais de 21 milhões de famílias inscritas.

Já o Programa Bolsa Família(PBF), criado pela lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e/ou de extrema pobreza em todo o País. O mesmo surgiu com a unificação de programas remanescentes (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Cartão-alimentação, Bolsa Alimentação) e integra o Plano Brasil Sem Miséria, que está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

Conforme o MDS (2013), o PBF possui três eixos principais focados na transferência de renda, nas condicionalidades e nas 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.

A gestão do PBF é descentralizada e compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A seleção das famílias para este programa é feita com base nas informações registradas pelo Município no Cadastro Único, com objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil.

De acordo com o MDS (2013), com base nesses dados, o ministério 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.

Além das potencialidades, o Programa Bolsa Família possui limites que devem ser vislumbrados de forma a aprimorar cada vez mais o campo de ação desse Programa. Dentre os limites, apontados por Silva (2008), se destacam a dificuldade para a autonomização das famílias beneficiárias decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e educacional e limitado acesso às informações, além da utilização de critérios de acesso restritos à situação de extrema pobreza das famílias, acrescentando a adoção de uma linha de pobreza. Realidade essa vivenciada por parte das famílias beneficiárias do Programa em Maracanaú (MARACANAÚ, 2011, p.51).

No município de Maracanaú, observa-se que houve uma evolução nos investimentos de Programas de Transferência de Renda. Conforme Diagnóstico (MARACANAÚ, 2012) , R\$ 29.584,000,00 (vinte e nove milhões, quinhentos e oitenta e quatro mil reais) circularam na economia local em 2012. Assim, pode-se indicar que os Programas de Transferência de Renda além de serem considerados importantes mecanismos para o enfrentamento da pobreza, possibilitam uma dinâmica na economia.

No entanto, de acordo com o documento elaborado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), chamado Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS, o desafio para a Política de Assistência Social se coloca em articular benefícios com os serviços, dessa forma:

(...) a segurança de renda deve ser associada às seguranças do convívio familiar e comunitário e desenvolvimento da autonomia, isto é, que o acesso de indivíduos e famílias a benefícios socioassistenciais e à transferência de renda deve ser associado à oferta de serviços socioassistenciais no SUAS (MDS/CIT, 2009, p. 3).

ROSA (2011) colabora com esta assertiva, pois para a autora a política de assistência social tem, dentre outros, como público prioritário, as famílias do Programa Bolsa Família e as famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), aumentando o desafio dos CRAS de acompanhá-las e inseri-las dentro da rede de atendimento socioassistencial, ou seja, articular esses benefícios com os serviços oferecidos no CRAS, através do Programa de Acompanhamento Integral à Família (PAIF) e dos serviços de convivência.

O resultado do Diagnóstico de Maracanaú (2012) também reforça este desafio para a Política de Assistência Social, como segue:

Por que desafio? Pelo número de beneficiários, que chega a 25.937, se juntarmos BF e BPC, para um número de 10 CRAS que existem no município, onde a política coloca que cada CRAS acompanha diretamente mil famílias diretamente. Ou seja, de acordo com o que está preconizado na PNAS (2004) os CRAS de Maracanaú teriam a capacidade de acompanhar 10 mil (Dez) famílias diretamente (MARACANAÚ, 2012, p.52).

Ao analisar como está organizado o financiamento dos serviços e benefícios, o cenário das dificuldades se amplia. Tendo em vista, que o SUAS traz uma dimensão onde o serviço tem que se articular com benefícios, no entanto a política de financiamento do Governo Federal destina muito mais recursos financeiros para os benefícios do que para os serviços. Vejamos a Tabela 8 a seguir:

Tabela 2: Repasse Financeiro do Governo Federal para os Serviços e Benefícios em Maracanaú

TRANSFERÊNCIA PARA O MUNICÍPIO			
Benefícios	Repasse acumulado até dez/2011	Serviços	Repasse acumulado até dez/2012
PBF	R\$ 27.669.162,00	IGDF - PBF	R\$ 549.038,35
BPC/RMV	R\$ 31.259.304,16	IGD - SUAS	R\$ 15.357,16
		PROTEÇÃO SOCIAL	R\$ 1.751.295,75
		PROTEÇÃO ESPECIAL	R\$ 474.130,00
		SEGURANÇA ALIMENTAR	R\$ 1.636.080,00
Total	R\$ 58.928.466,16		R\$ 4.425.901,26

Fonte: SAGI – MDS (2012).

Através da análise da Tabela 2 identificamos que o valor investido nos serviços, repassado ao município, representa cerca de 8% dos valores investidos em benefícios, que são repassados diretamente para os beneficiários.

Conforme Diagnóstico (Maracanaú, 2012), constatou-se uma prevalência de investimentos nos programas de transferência de renda, mas que se torna necessário, ainda, uma maior perspectiva e articulação com outros serviços e outras políticas, como emprego e renda, segurança alimentar, para vislumbrar a possibilidade de autonomia desses beneficiários, assim exposto:

Se por um lado, o Programa, em curto prazo, vislumbra possibilidades, ao permitir o acesso de uma renda monetária fixa às famílias em situação de

extrema pobreza, desemprego crescente e instabilidade financeira; ou seja, o oferece alívio aos problemas imediatos e urgentes relativos à pobreza. A inclusão, a longo prazo, de futuras gerações de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias à escola e ao sistema de saúde; melhoria dos índices educacionais (romper com ciclo intergeracional da pobreza), maior liberdade das famílias na aquisição de bens e serviços, promovendo assim melhores oportunidades de qualificação e consequente inserção futura no mercado de trabalho (MARACANAÚ, 2012, p.52).

COHN (1995), ao apresentar algumas das principais questões que norteiam o debate sobre políticas sociais e pobreza, afirma que:

Consequentemente, talvez o maior desafio que se apresenta hoje para a reversão da lógica que vem regendo as políticas sociais no país resida em superar o raciocínio contábil — de "caixa" — como critério exclusivo de formulação e implementação de políticas sociais e, portanto, de extensão dos direitos sociais e do acesso dos setores mais pobres da sociedade a benefícios e serviços sociais básicos (....) A articulação entre aquelas (ações) de curto prazo, de caráter mais imediatista, focalizada naqueles grupos identificados como os mais despossuídos, e aquelas de longo prazo, de caráter permanente, universalizantes, voltadas para a equidade do acesso dos cidadãos aos direitos sociais, independentemente do nível de renda e da inserção no mercado de trabalho (COHN, 1995, p. 4-6).

Cohn (1995) faz-nos recorrer a Arendt (2000) no que concerne a implantação de uma Esfera Pública legítima, que vá ao encontro de uma noção pública de bem-estar, onde a comunidade possa viver de acordo com os pressupostos de liberdade humana, de forma a diminuir a desigualdade, através do direito de todos de usufruir das riquezas produzidas socialmente.

Conforme pesquisa realizada por Leiriane Araújo (2009), sobre as múltiplas faces da pobreza, o estudo demonstrou a primazia econômica em detrimento a outras dimensões da vida, revertendo a principal função da economia na sociedade que é promover a vida das pessoas. Segundo a autora:

No entanto, esse reverso não é sem propósitos, uma vez que combater desigualdade e pobreza requer não só políticas macroeconômicas, com redistribuição de renda e riquezas. Também requer redistribuição dos benefícios sociais, culturais e políticos produzidos na sociedade, o que supõe rever privilégios seculares e estruturados na sociedade brasileira - estando aqui o primeiro grande empecilho e/ou desafio (ARAÚJO, 2009, p. 127).

Araújo (2009) corrobora com Martins (2002), diz que temos no Brasil um desenvolvimento anômalo, em que, por meio das alternativas de sobrevivência, as famílias pobres teimam em fazer parte daquilo que não as quer, senão como vítimas e beneficiárias residuais de suas possibilidades. Entretanto, só conferem e legitimam

os pobres por meio de benefícios que não constituem legítima apropriação social dos resultados da economia.

Nesse sentido, constata-se a necessidade de uma reversão quanto à alocação de recursos financeiros públicos para que não prevaleçam de forma discrepante os investimentos em benefícios em detrimento aos investimentos em serviços, que possibilitem o acompanhamento e autonomia dos beneficiários.

Além dos programas, serviços e benefícios de transferência de renda, que materializam o resultado do trabalho na assistência social, existem ainda os benefícios eventuais.

O artigo 22, da Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social, alterada pela Lei 12.435/2011 determina a regulamentação da concessão dos benefícios eventuais pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme as normas do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Observe-se na íntegra:

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade.

§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis no 10.954, de 29 de setembro de 2004, e no 10.458, de 14 de maio de 2002.” (NR)

Em Maracanaú, a Resolução nº 11, de 17 de maio de 2012, do Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú – CMAS, dispõe sobre a provisão dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social no Município de Maracanaú – CE.

Segundo esta resolução do CMAS, os benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestada aos cidadãos e às suas famílias em virtude do

nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Após maior compreensão da normatização da política de assistência social, bem como dos programas, serviços e benefícios, no próximo item abordar-se-á a temática sobre a realidade da Gestão de Trabalho na citada política em Maracanaú.

3.3 Realidade da gestão do trabalho na política de assistência social em Maracanaú

Faz-se necessário recorreremos à história para compreendermos a realidade do objeto de estudo. Desta forma, para se entender o cenário atual, precisamos também conhecer os fatos históricos que antecedem o momento presente.

Vale ressaltar que o lugar de investigação é a Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú, município localizado na Região Metropolitana de Fortaleza, do Estado do Ceará.

O nome Maracanaú em Tupi significa “lagoa onde bebem as maracanãs”. Assim, o nome do Município surgiu em virtude do grande número de maracanãs que sobrevoavam ao longo de suas lagoas.

O dia 06 de março é considerado, pela Lei Orgânica do Município, como dia do Município, sendo que foi nesta data, ano de 1983, que se realizou o plebiscito que deu origem à Lei que desmembrou o Distrito de Maracanaú do município de Maranguape e elevou Maracanaú à condição de unidade municipal autônoma, com a Lei nº 10.811, de 04 de julho de 1983. Assim, trata-se de um município relativamente novo.

Maracanaú possui uma população de 209.057 habitantes, conforme projeção do IBGE – 2010. Localiza-se a 15 quilômetros do centro de Fortaleza, 12km do Aeroporto Internacional Pinto Martins e 26km do Porto do Mucuripe (SILVA, 1992). É uma cidade eminentemente urbana, sedia o maior polo industrial do Estado, sendo a economia municipal centralizada fundamentalmente no setor industrial, embora

apresente em seu entorno um cenário de pobreza e violência urbana, exigindo uma maior ação do poder público na oferta de políticas públicas.

A assistência social, historicamente, foi vista como uma ação clientelista do poder público, com um caráter de benesse, transformando o usuário na condição de favorecido e não o considerando como cidadão. Essa perspectiva aproxima a assistência social do caráter filantrópico, que reproduz a exclusão e os privilégios (assistencialismo, primeiro – damismo e clientelismo), e não um mecanismo possível de universalização de direitos sociais (ROSA, 2011).

A legitimação da assistência social como política de estado deu-se a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, sob o conceito de cidadania universal. Inserida na seguridade social, aponta também para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

No entanto, as mudanças nessa política ocorreram gradativamente, conservando alguns traços da forma como a política era tratada antes da Constituição de 1988, na busca de consolidá-la como política pública.

A partir de estudos e pesquisas realizadas, podemos destacar que, Maracanaú, apesar de sediar o maior polo industrial do Estado, apresenta em seu entorno um cenário de pobreza expressa em precários indicadores sociais e violência urbana, expressão de uma cidade com características de área fronteira, às margens da metrópole. Em volta na contradição inerente à sociedade capitalista, há indícios de que aproximadamente 70% da população não usufruem da riqueza produzida no município, exigiu-se uma maior ação do poder público na oferta de serviços públicos.

Esses dados tornam-se elucidativos quando os comparamos com os dados do Cadastro Único de Maracanaú. O número de famílias inseridas no Cadastro Único é de 40.711 famílias; dessas, 20.693, recebem o Bolsa Família. Assim, 140.790 mil pessoas de uma população de 209.057 habitantes estão no Cadastro Único de Maracanaú – mais da metade da população, exigindo do poder público municipal, em particular da assistência social, ações eficazes na promoção da emancipação social dessas famílias (MARACANAÚ, 2012, p.12).

É nesse cenário de potencialidades e de refrações da questão social , que a política pública de assistência social terá que atuar para implantar e implementar suas ações.

A sede da Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC de Maracanaú localiza-se na Av. II, nº 150 –Centro Administrativo – Jereissati I. Sua primeira denominação foi de Secretaria de Promoção Social, criada pela Lei nº 016, de 27/05/1985. Funcionava em um pequeno prédio, situado à Rua Antônio de Alencar, 297 – Centro e foi criada na administração do primeiro prefeito eleito no Município, Almir Freitas Dutra. Sua primeira titular foi a primeira-dama do município (MARACANAÚ, 2012).

Em 2000, houve a fusão entre a Secretaria de Ação Social e a Secretaria de Saúde. Essa fusão acarretou um trabalho fragmentado e desarticulado entre as duas secretarias, inviabilizando a concretização de um comando único na esfera municipal, isto é, a política de assistência social era executada por uma coordenadoria vinculada à Secretaria de Saúde. Os serviços oferecidos se restringiam à assessoria jurídica e aos departamentos de apoio comunitário e o de apoio à criança e ao adolescente. Dentro de cada departamento funcionavam setores específicos de atenção à população (MARACANAÚ, 2012).

No início de 2005, inicia-se uma nova gestão no Município que coincide com o processo de implantação do SUAS nos municípios brasileiros. A partir de então, houve a separação das Secretarias de Saúde e Ação Social, sendo criada a Secretaria de Assistência Social e Cidadania, proporcionando maior autonomia ao órgão, cuja finalidade seria atuar como um comando único na esfera municipal.

Com a nova gestão, a criação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania torna-se um marco na política municipal de assistência social local, pois é a primeira a criar condições para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), preconizado pela Política Nacional de Assistência Social.

Aderindo ao Sistema Único da Assistência Social, a política municipal foi organizada em dois eixos operacionais, segundo dados do relatório de gestão 2008: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Referenciada nesses dois eixos, organizou-se uma rede local, pública e conveniada, de proteção social com objetivo de garantir à família segurança, acolhida, renda, convívio familiar e comunitário, culminando em 2006 com a implementação de centros de referências para execução direta dos serviços de proteção social (MARACANAÚ, 2012, p. 14).

Assim, a discussão da Gestão do Trabalho na Política de Assistência Social em Maracanaú começa ainda em 2005, quando na implantação do Sistema Único de Assistência Social, o órgão gestor da Secretaria contava com cerca de dez servidores de carreira, tornando-se essa questão um desafio para a gestão. Embora, a Gestão do Trabalho somente se estrutura com uma Gerência na SASC em 2012, com o decreto que regulamenta o Regime Interno da Secretaria.

Desta forma, profissionalizar e consolidar um quadro de pessoal para a Assistência Social era um dos fatores relevantes para consolidação dessa Política. Vejamos a evolução do quadro de funcionários da Secretaria de 2007 à 2012, conforme Tabela 3:

Tabela 3: Ampliação do Quadro de Pessoal da SASC de 2007 a 2012

Ampliação do Quadro de Pessoal da SASC de 2007 para 2012								
Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variação (2011/2012)	Variação % (2011/2012)
COMISSIONADOS	37	34	37	36	51	37	-14	-37,84
CONTRATOS TEMPORÁRIOS	12	63	61	80	110	84	-26	-30,95
EFETIVOS	64	74	64	58	89	139	50	35,97
ESTAGIÁRIOS	55	66	28	48	48	56	8	14,29
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	3	3	3	5	5	4	1	25
TERCEIRIZADOS	19	26	62	79	82	97	15	15,46

Fonte: Pesquisa Direta, CAFI/2012.

Observa-se na Tabela 3 que, no ano de 2012, houve um crescimento de 36% no quadro de servidores efetivos de Maracanaú, que passou de 89 para 139. Embora tenha crescido o número de servidores efetivos permanece a necessidade de novos servidores, em virtude do crescimento da rede, maior oferta dos serviços e novas demandas sociais.

Atualmente, cerca de 35% (trinta e cinco por cento) do quadro da citada Secretaria é de servidores efetivos, enquanto os demais servidores possuem vínculos precários, como terceirizados, contratados temporariamente, comissionados, estagiários e prestadores de serviços.

Com o concurso público municipal realizado em 2004 efetivou-se várias convocações de servidores para compor um quadro de pessoal para operacionalização da Política de Assistência Social em Maracanaú. No entanto, após nomeações e lotações na SASC, os servidores começaram a solicitar transferências para outras políticas do município, principalmente nas áreas de Saúde/Hospital e Educação. Quando questionados sobre os motivos das transferências, eles citavam as vantagens de outras políticas, dentre elas as gratificações ofertadas, além de carga horária mais atrativa e flexível.

A SASC então teve sempre a composição de seu quadro de pessoal formada por servidores de vínculos variados: efetivos, comissionados, temporários, terceirizados, estagiários. Desta forma, com o concurso público realizado em 2011, a Secretaria convocou mais servidores efetivos, na tentativa de recompor o quadro de servidores efetivos da secretaria, porém os pedidos de relotações não cessaram.

No início de 2012, a Política de Assistência Social de Maracanaú ainda encontrava várias fragilidades, principalmente, quanto à ausência de legislações que garantissem maior atratividade para manutenção dos servidores na Secretaria de Assistência Social e Cidadania do Município.

O grande marco desse processo se dá ainda em 2012, quando a Secretaria de Assistência Social consegue aprovar a Lei 1.849 de 08 de Maio de 2012 que organiza a Política de Assistência Social no Município de Maracanaú de acordo com a LOAS (Lei 8.742/93), alterada pela Lei n. 12.435/2011 (Maracanaú, 2012).

Com a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 12.435/2011, houve a possibilidade de pagamento de servidores efetivos com recurso federal, limitando-se a 60% (sessenta por cento). Assim, com a necessidade de melhoria das condições salariais para os servidores da SASC, como forma de incentivar e valorizar o servidor da Assistência e manter o quadro de servidores, foi aprovada a

Lei nº em 1.850/2012 que institui a Gratificação de Exercício na Assistência – GEAS, a ser concedida aos servidores de provimento efetivo, lotados e em exercício na Secretaria de Assistência Social e Cidadania e cria Funções Técnicas Gratificadas - FTG, para servidores efetivos em função de coordenação e gerência.

Conforme Lei nº 1.850/2012, a GEAS corresponde a 20% (vinte por cento) do vencimento base do servidor para todos aqueles que não assumem função de coordenação ou gerência. A FTG corresponde a 50% (cinquenta por cento) do vencimento base e é paga aos servidores investidos em coordenações ou gerências, com carga horária de 40 horas semanais, independente do cargo. Atualmente, os valores da GEAS e FTG estão congelados, aguardando alteração da legislação, segundo previsto na Lei nº 1.874/2012.

Outra importante lei que valoriza os servidores da Assistência Social trata-se da Lei nº 1.874, de 29 de junho de 2012, que institui o Plano de Cargos, Carreira e Vencimento – PCCV do órgão da Política de Assistência Social do Município de Maracanaú, com enquadramento dos servidores, inicialmente previsto para 01 de julho de 2012 e posteriormente prorrogado para 01 de julho de 2013. Ainda, em 2013, houve o enquadramento dos servidores da Secretaria de Assistência Social e Cidadania no PCCV, conforme regulamentação da lei citada anteriormente e suas alterações.

Já em 2014, o governo sinaliza para a realização de uma reforma administrativa que contemple as reais necessidades do município quanto às formas de contratação de pessoal, seja através de concurso público, seleções temporárias, terceirizações ou nomeações de cargos comissionados para funções de direção, assessoria e chefias. Portanto, é nesse contexto que debruçaremos reflexões a partir da coleta de dados que permitam analisar a contribuição da Gestão do Trabalho para Política de Assistência Social em Maracanaú.

4 A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS À LUZ DOS GESTORES

Ressaltamos que o órgão que operacionaliza a política de assistência social em Maracanaú é a Secretaria de Assistência Social e Cidadania, vinculada à Prefeitura de Maracanaú, do Estado do Ceará, conforme Lei Municipal nº 1849, de 08 de maio de 2012.

Neste capítulo, buscaremos analisar as respostas obtidas nos quatro últimos blocos de perguntas das entrevistas realizadas com os gestores da Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú, de acordo com o Anexo I. Desta forma, as análises serão agrupadas nos três itens listados a seguir.

4.1 A Política de Assistência Social em Maracanaú: avanços, entraves e perspectivas

Ao perguntarmos aos entrevistados quais os principais avanços que o SUAS trouxe para o desenvolvimento do trabalho na assistência social, na opinião deles, percebemos que as respostas são semelhantes e complementares, como as falas citadas a seguir:

Pra mim o desenvolvimento maior que houve foi mesmo de está organizando, sistematizando a política. A partir do momento em que há uma sistematização, a gente tem um norte, a gente tem um caminho a ser traçado, e isso evidentemente contribui demais para a efetivação do nosso trabalho [...] (Entrevistado nº 3).

Eu acho que realmente com a instituição do SUAS ele acabou que sistematizou as ações, realmente, da assistência como política não contributiva. Então, se coloca que o SUAS institucionaliza as hierarquias, os atendimentos e saia muito da visão do clientelismo, objetiva-se a perspectiva do direito [...] (Entrevistado nº 5).

Inicialmente, a constituição de uma Secretaria do ponto de vista orçamentário e técnico, fez toda a diferença. Já que quando eu iniciei nós éramos uma coordenação da Secretaria de Saúde. A partir de 2005, foi implantada a SASC. Este é o principal avanço. E que se reflete para o usuário, para a população de Maracanaú, através dos serviços [...] (Entrevistado nº 7).

Eu acho que ele estruturou de certa forma as competências dentro da assistência social, que hoje a gente consegue visivelmente, rapidamente ver que a Assistência Social não é só feita de assistentes sociais, mas a gente tem psicólogos, pedagogos, tem dentro da assistência outras políticas, assim está no quadro nutricionista [...] Então assim, se formou um leque de profissionais para tentar implantar definitivamente essa política, que até então era basicamente feita por assistente social ou por profissionais que não tinham qualificação (Entrevistado nº 9).

Segundo depoimentos, verificamos que os principais avanços que o SUAS trouxe para o desenvolvimento do trabalho na assistência social, foram: a sistematização, a organização e as normatizações da Política de Assistência Social, que proporcionam maior operacionalidade e profissionalização desta política, marcada pelo assistencialismo, caridade e clientelismo; a criação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania em Maracanaú (CE), que operacionaliza esta política no município; e a definição dos perfis de profissionais do SUAS, estendendo-se a outras categorias profissionais e não mais se atribuindo à assistência social apenas aos assistentes sociais.

Em contraponto, perguntamos quais os principais entraves para a consolidação da Política de Assistência Social em Maracanaú na opinião dos entrevistados. Seguem algumas das respostas obtidas:

Eu acho que os entraves são a nível nacional, mas falando da nossa realidade, eu acho que a compreensão dos gestores políticos mesmo sobre essa política, [...] exige muita energia despendida em convencer as pessoas do que é realmente o papel da assistência social enquanto política pública. A própria dificuldade dos próprios profissionais também. Os profissionais não entenderem que esta política não é só o fazer técnico e sim militância política também [...] a assistência exige muito mais para se consolidar como uma política de direito (Entrevistado nº 4).

Eu acredito que tenha a questão do recurso, muito ainda hoje da política de assistência gira em torno dos recursos federais [...], não temos os recursos estaduais estabelecidos, o recurso municipal, ele vem sempre de maneira suplementar [...]. Nós temos outras dificuldades com relação à contratação de pessoal [...]. Eu acredito que ainda por parte de muitos profissionais há um grande desconhecimento da política da assistência, dos profissionais que estão iniciando, então nos demanda estar sempre discutindo, qualificando e aí isso precisa de um projeto de gestão para este encaminhamento e a outra coisa que eu acho que é outro entrave é a definição de fluxos na Política de Assistência (Entrevistado 7).

Eu acho que não só em Maracanaú, em nível de Brasil, é a questão cultural e política. O Brasil como nós vivemos muitos anos, nós nascemos dentro de uma cultura clientelista, de uma cultura do não direito, das benesses, eu acho que isso aí ainda não se superou, ainda é um entrave muito grande para o avanço da política não só em Maracanaú, mas em todo o Brasil, a

política de assistência social ainda tem muitos ranchos clientelistas e eu acho assim, que os próprios profissionais, eles acabam reproduzindo práticas conservadoras também, a legislação avançou, mas a prática dos profissionais, ainda não, [...] então eu acho que esse é um dos principais desafios para a consolidação dessa política porque ela ainda não é reconhecida como de direito (Entrevistado nº 8).

Em relação aos entraves, eu acho que o SUAS como um todo, ele vivencia esse processo de avanço e alguns retrocessos, também, porque a política de assistência social, ela historicamente se pautou numa perspectiva do assistencialismo, da caridade, da benevolência, da questão do clientelismo, então assim, é um histórico, uma realidade, vivenciada por essa política que ela implica até os dias atuais. Realmente o SUAS foi um grande avanço. Ele foi, mas ele é conservador nesse sentido, ele não rompe, ele não consegue romper com antigas estruturas existentes, ele é um sistema novo que o horizonte dele é a perspectiva dos direitos, mas aí existe esse passado recente, que é um passado que também que tem haver com o processo de formação da nossa sociedade brasileira principalmente a questão do clientelismo, do paternalismo, das políticas públicas, da forma que a cidadania foi estabelecida aqui no Brasil, então acho que esses elementos do passado estão presentes a todo o momento no presente, então eu acho que é avanço e retrocesso nesse sentido [...] outro entrave também para essa política é o próprio [...] direcionamento que essas políticas públicas vem sendo dada no cenário nacional em detrimento as políticas econômicas, então a gente tá vendo aí muitas vezes uma política compensatória, o próprio financiamento, ele não vem dentro dessa perspectiva da consolidação dos direitos [...] (Entrevista nº 10).

Como principal entrave mencionado, identificamos o contexto político nacional e local, bastante mencionado pelos entrevistados, que remete ao processo histórico da Assistência Social. Vejamos o que diz Couto (2012) sobre o processo histórico das políticas sociais e da assistência social:

A literatura especializada sobre políticas sociais no Brasil evidencia que historicamente, estas políticas se caracterizam por sua efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira. No caso da Assistência Social, o quadro é ainda mais grave. 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 (COUTO, 2010, p.32-33).

Outros entraves para a consolidação da Política de Assistência Social foram relatados, como: a questão do financiamento desta política que não possui um mínimo legalmente garantido, e depende dos cofinanciamentos federal e estadual e da previsão orçamentária municipal; a necessidade de maior compreensão da Política de Assistência Social por parte de alguns gestores e dos profissionais do SUAS; a falta de definição de fluxos na Assistência Social.

Mesmo com o progresso da Constituição Federal de 1988 e das legislações e normatizações da Assistência Social até o momento, percebemos que o processo de implementação desta política, depara-se com avanços, mas também com entraves, devido à conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado, típicos de um ideário neoliberal (Couto, 2012).

Outra pergunta realizada foi se o entrevistado considera que existe alguma diferença na execução da Política de Assistência Social em Maracanaú com relação a outros Municípios. Todos os entrevistados responderam que sim, e citaram alguns exemplos, como segue:

Existe, acho que além de ter a diferença de grande número de concursados, acho que diferencia no desenvolvimento da política. Que tem um corpo qualificado, profissionais comprometidos com o desenvolvimento da política e procuram, buscam desenvolver de melhor forma, se capacitando para isto e a gente anda muito alinhado junto com as próprias orientações do MDS [...]. De fato, a política aqui é diferenciada de outros municípios (Entrevistado nº 2).

Considero. Eu considero que o município, realmente, é uma referência, apesar de sermos muito críticos. Que sempre a gente critica, porque a gente quer sempre o melhor. A gente quer cada vez mais aperfeiçoar nossa atividade, a gente quer chegar no mundo ideal. Mas eu percebo sim que dentro do município a política de assistência social, ela consegue ter uma hierarquização, consegue seguir fluxos, ela consegue, realmente, atender pessoas que devem ser atendidas, consegue chegar aos usuários [...] consegue fazer uma articulação com outras políticas, como a segurança alimentar nutricional, com a inclusão produtiva, com a saúde, com a educação [...] Então, eu acho que o município de Maracanaú, ele tem uma diferenciação, porque ele consegue está fazendo a integração dessas políticas, consegue realmente está tendo êxito (Entrevistado nº 5).

[...] porque às vezes em outros municípios tem técnicos de outras políticas que não tem muita afinidade com a assistência social, então quando você tem um assistente social ou outro profissional que compõe o SUAS na Secretaria de assistência social que entende da política, então fica mais fácil você conduzir essa política e mais fácil realmente assegurar que a política esteja reconhecida como direito e aí lidar melhor com essas questões culturais, eu acho que a diferença de Maracanaú em relação a alguns municípios talvez esteja aí. (Entrevistado nº 8).

Sim [...] tendo em vista que em Maracanaú tem um outro formato, uma outra cara, então no que concerne aos profissionais, a gente conseguiu realizar um concurso público, no que concerne aos equipamentos, então a gente saiu de 2005 com um CRAS para dez CRAS em 2014, com a possibilidade de ter mais um [...] CREAS, Restaurante Popular, Cozinhas Comunitárias, Centros de Convivências, então realmente o número de profissionais, que no início de 2000 era pouquíssimos pro número que a gente tem hoje, eu acho que deve ter aumentado aí uns 300% ou 400% de profissionais, então

assim, a própria especificidade dos técnicos de Maracanaú, são técnicos muitos deles já com especialização, com mestrado, com doutorado (Entrevistado nº 10).

Identificamos, conforme falas dos entrevistados citadas anteriormente, que eles consideram que existe, sim, diferença na execução da Política de Assistência Social em Maracanaú com relação a outros Municípios, que segundo os mesmos se dá, principalmente:

- ✓ Pela quantidade de servidores efetivos, permitindo a continuidade das ações desenvolvidas;
- ✓ Pela qualificação técnica e compromisso dos servidores, tendo em vista que eles são os propulsores desta política;
- ✓ Pelo perfil dos gestores que assumiram a Secretaria de Assistência Social desde seu início em 2005, com qualificação técnica, compromisso e cuidado com esta política;
- ✓ Pela integração das políticas públicas de: assistência social e segurança alimentar e nutricional (na mesma Secretaria), bem como com a saúde, educação, dentre outras Secretarias e;
- ✓ Pela implantação e manutenção de vários equipamentos sociais, desde a criação da SASC em 2005: CRAS, CREAS, Restaurante Popular, Cozinhas Comunitárias, Centros de Convivências etc.

Para identificarmos as perspectivas da política de assistência social, perguntamos aos entrevistados o que tem contribuído ou pode contribuir para o processo de consolidação desta política na opinião deles. Seguem algumas respostas:

Acho que atuação do próprio órgão da instância nacional [...] acho que o MDS tem contribuído em normatizar [...] conseguiu alterar a própria LOAS [...] Então acho que isso contribuiu demais, a própria atuação do conselho nacional também, que acabou assim vindo como efeito cascata. Reorganização dos conselhos municipais. O controle social aqui ajuda, contribui muito para essa consolidação. Uma coisa que a gente precisa caminhar muito e poderia contribuir é o avanço do Estado, do ente estatal,

porque hoje fica muito assim, a gente sabe claramente o papel do órgão federal, dos municípios, que acabam recebendo muitas atribuições. Mas, o Estado fica meio que... não é que não tenha definição em papel, até que tem. Acho que é o exercício desse papel [...] (Entrevistado nº 4).

Eu acho que tem contribuído e que também pode contribuir para esse processo de consolidação de política de assistência aqui no município, realmente, é o Saber. É o Saber que os servidores daqui da secretaria tem e difundem. Assim, de estar trabalhando e serem operadores da política, mas sempre está buscando, se atualizando [...] a gente acaba que contamina outras pessoas que não tem esse entendimento. (Entrevistado nº5).

Eu acho a questão de recursos humanos. Acho o que pode contribuir para que a gente, realmente, venha a ter uma política bem consolidada, é mesmo a valorização dos recursos humanos dentro da política de assistência. Essa questão mesmo, de você, do incentivo, da questão da capacitação continuada, a questão de você ter um espaço de trabalho adequado. Porque isso vai favorecer, porque a pessoa que está dentro, executando a política, sinta a vontade de estar e não busque outros espaços. Então essa rotatividade de profissionais que a gente ver hoje, aqui mesmo em Maracanaú, vem muito disso, da questão mesmo do trabalho. Você não ter as condições adequadas de trabalho, que vão além do financeiro [...] Porém, existem as condições práticas de trabalho, de infraestrutura, administrativa [...] Porque a política é feita de pessoas. Quando você valoriza essas pessoas, as pessoas se sentem mais à vontade para estar e aí vão buscar executar da melhor forma (Entrevistado nº 6).

Ainda com relação ao questionamento anterior, vale ressaltar as duas respostas a seguir que trazem a importância do usuário da assistência social para o processo de consolidação desta política:

[...] um processo que eu acho que venha a contribuir bastante é que dentro dessa política a gente consiga trazer o usuário, o usuário não só na perspectiva do nosso beneficiário, mas do usuário na perspectiva de participar, porque o usuário [...] tem esse poder, de tá fortalecendo a luta da construção e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Entrevistado nº 10).

[...] fortalecer também com os usuários é importante porque eles se apropriem do que é a Política de Assistência Social que é uma política de direito, não de favores, pra que eles também possam a partir do momento que eles se apropriam do que eles podem cobrar, eles podem fazer o controle social [...] (Entrevistado nº 11).

Temos a convicção que achar a receita ideal para contribuir com processo de consolidação da Política Pública de Assistência Social é um desafio que não pretendemos esgotar neste estudo, porém as respostas obtidas com esta pesquisa são norteadoras para seguir um caminho de alcance de tal feito. Portanto, ousamos destacar algumas relevâncias:

- ✓ A participação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) com as normatizações, regulamentações e discussões, que orientam o planejamento e a execução da política pública de assistência social;
- ✓ A atuação do Conselho Nacional e Municipal de Assistência Social na formulação e no controle da política de assistência social;
- ✓ O exercício profissional do quadro de servidores efetivos da SASC e demais servidores e a qualificação técnica dos servidores e gestores, ressaltando a importância do saber;
- ✓ A maior conscientização dos administradores públicos e dos agentes políticos sobre a importância da política de assistência social e;
- ✓ A importância da conscientização dos usuários e da participação deles no intuito de fortalecer a política de assistência social.

Vimos também que um ponto citado que carece de avanços é a atuação do ente estatal na execução e financiamento da Política de Assistência Social. Vejamos o que diz Couto (2012) sobre a avaliação por parte de alguns municípios, quanto a ausência da instância estatal no processo de implementação do SUAS:

Foi unânime a avaliação por parte dos municípios, quanto a ausência da instância estatal no processo de implementação do Suas. Essa desresponsabilização frente às demandas existentes resultou na sobrecarga e inúmeras dificuldades a serem enfrentadas pelos municípios [...] Pela mesma razão muitos municípios passaram a estabelecer de forma constante a relação direta entre a esfera municipal e federal. É fundamental que a instância estadual esteja também em sintonia com o conjunto do sistema articulando-se e cumprindo com suas funções. Os municípios apresentam de forma generalizada a reivindicação de maior presença para o desempenho de suas atribuições previstas na NOB/SUAS (COUTO, 2010, p. 199- 220).

No próximo item, daremos continuidade as análises das entrevistas realizadas com relação aos recursos humanos, a educação permanente e as normatizações do SUAS.

4.2 Recursos humanos, educação permanente e normas do SUAS: qual é o mistério?

A questão de recursos humanos sempre foi fundamental para a Assistência Social, no entanto ela foi impulsionada pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS, 2006) e adquiriu destaque, especialmente, a partir da

VIII Conferência Nacional de Assistência Social (2011), cujo lema foi “Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores” e com Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2012).

A provisão de Recursos Humanos capacitados, em quantidade e diversidade compatível com o tipo de serviço e de atividades está presente na gestão do trabalho e é eixo estruturante do SUAS requerendo investimentos na sua organização. O desenvolvimento da Política de Assistência Social demanda novas e adequadas condições de trabalho e capacitação de seus trabalhadores, pelo lugar estratégico que ocupam (BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 2, 2013, p. 83-84).

Embora com o necessário apoio de tecnologias e estruturas físicas adequadas para a realização do trabalho, os recursos humanos do SUAS são os atores que organizam e dinamizam o processo de concepção, elaboração e realização da política pública. Como cita Sposati (2006, p.104): “Recursos Humanos na gestão da assistência social é matéria prima e processo de trabalho fundamental”.

Desta forma, a educação permanente dos trabalhadores assume essencial importância no contexto de consolidação do SUAS. Tendo em vista a necessidade de trabalho fundamentado em conhecimentos teórico-metodológicos, técnico-operativos e em pressupostos éticos-políticos, que se contraponham a reatualização de práticas conservadoras e empiristas (BRASIL, Capacita SUAS Caderno 2, 2013).

São essenciais ações educativas que proporcionem um progresso no conhecimento do trabalho na assistência social para que o saber não seja desassociado da realidade, para que a partir da problematização da realidade, o saber proporcione o elo entre a teoria e a prática, pois quando:

O ensino está desarticulado da realidade, é dada ênfase ao conteúdo por si só, gerando uma visão distorcida da realidade e alienando os alunos de sua verdadeira responsabilidade profissional. [...] servindo a um modo de produzir em sociedade em que o fracionamento do processo de trabalho torna desnecessário um conhecimento global sobre os conteúdos a serem abordados, desarticulando o pensar e o fazer, limitando o questionamento, uma vez que o que importa é o volume produzido no menor tempo possível (PEREIRA, J. 2007, p.35).

Ressaltamos que dentre os objetivos do SUAS, encontra-se: implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social, sendo estes objetivos responsabilidade comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios

(NOB/SUAS, 2012). Embora se perceba a necessidade de mais avanços nestas áreas por conta de cada um dos entes mencionados.

Dando continuidade a pesquisa de campo, ao perguntarmos aos entrevistados se eles conheciam as principais normatizações da Assistência Social, verificamos que 6 (seis) deles, representando 55% (cinquenta e cinco por cento), responderam que sim, 3 (três), representando 27% (vinte e sete por cento) responderam que conhecem algumas e 2 (dois), representando 18%, que ainda não conhecem. Alguns entrevistados justificaram sua resposta, como:

Como estou recentemente no cargo, ainda estou aprendendo, mas acredito que tenho mais a aprender (Entrevistado nº 1).

Algumas. Todo dia tem uma nova! (Entrevistado nº 9).

Conheço. Se você estiver falando de PNAS, NOB SUAS, NOB RH, das tipificações, do caderno SUAS, do caderno do CRAS, tudo isso a gente tem de estar o tempo todo vendo, porque a gente é questionado dentro do próprio equipamento [...] Mas assim, você tem que está lendo, se capacitando para poder dá a resposta (Entrevistado nº 6).

Em seguida, questionamos aos entrevistados se eles consideram se o que está preconizado nas normas está sendo executado em Maracanaú. Identificamos que 6 (seis) deles, representando 55% (cinquenta e cinco por cento), responderam que sim, 3 (três), representando 27% (vinte e sete por cento) responderam algumas, 1 (um), representando 9%, que não e 1 (um), representando 9%, não respondeu. Seguem algumas das respostas para este questionamento:

Boa parte. Tudo não porque são muitas. Muda todo dia. E a gente não tem um número de servidores ideais para executar, conforme o ministério indica (Entrevistado nº 2).

Eu considerado que busca se executar realmente o que preconizado nessas normas. Eu tenho consciência que alguns momentos não é possível, por questões macros, mas sempre o horizonte, sempre as nossas bíblias realmente são essas normativas. (Entrevistado nº 5).

De um modo geral, sim. Claro que tem coisas que está em processo. Tem coisas que nem foi iniciado o processo. De um modo geral, o que está posto nós estamos conseguindo dá conta. E eu acho que esta legislação também está adequada a realidade atual. Questionamento nós podemos ter, mas a gente sabe que a própria Constituição Legislativa pra você ter uma lei normativa também é uma construção política, então avança e recua. Então, pra realidade atual mesmo havendo questionamentos pontuais, de um modo geral essa normativa dá conta realidade (Entrevistado nº 7).

Também foi questionado aos entrevistados se eles conheciam a NOB/RH – SUAS (2006) e a NOB – SUAS (2012). Identificamos que 7 (sete) deles, representando 64% (sessenta e quatro por cento), responderam que sim, 1 (um), representando 9%, que em parte e 3 (três), representando 27% (vinte e sete por cento) que não. Seguem alguns exemplos:

Não muito, não tanto, mas tenho lido muito (Entrevistado nº 1).

Conheço, mas não profundamente. De um modo geral eu acredito que o próprio município possibilitou isso porque discutiu exaustivamente a NOB/RH. Mobilizou-se para a construção do fórum dos trabalhadores e a NOB/RH foi pauta de discussão (Entrevistado nº 7).

Sim, conhecer de ler. Mas assim, todos os detalhes, não, até porque eu não trabalho diretamente, assim, não é que eu não trabalhe diretamente, é tanto que aquilo que mais me interessa dentro da NOB ou que eu tenho que está lidando cotidianamente com isso, eu até conheço um pouco, mas conhecer a NOB na íntegra, não. (Entrevistado nº 8).

Também questionamos se os entrevistados sabiam o que a NOB/RH – SUAS (2006) considera como responsabilidade do ente municipal. Então, percebemos que a maioria dos entrevistados não possuem este conhecimento, sendo que 3 (três) dos deles, representando 27% (vinte e sete por cento), responderam sim, 2 (dois), representando 18%, reponderam em parte, 2 (dois), representando 18%, reponderam não e 3 (três), representando 27% (vinte e sete por cento), não responderam esta pergunta. Seguem algumas destas falas:

Algumas coisas. Acho a questão do concurso público, capacitação, Plano de Capacitação Municipal, Avaliação de Desempenho do Servidor, Supervisão Técnica (Entrevistado nº 2).

Decorado tudo, tudo não, mas tenho a noção. Garantir as equipes de referências, garantir a execução dos serviços com a equipe de referência de preferência com servidores efetivos, a questão da mesa de negociação, instituição da mesa de negociação na esfera municipal, a questão de capacitações de formação das equipes. Eu acho, principalmente, as que lembro agora, as que estou citando (Entrevistado nº 4).

Sim. Questão da valorização profissional como já falei, a questão da formação continuada. A questão no setor financeiro é a questão de equipar as equipes de ter os profissionais, de ter uma equipe mínima. Então, isso são responsabilidades do ente municipal (Entrevistado nº 6).

Analisando as respostas anteriores, identificamos a necessidade de um alinhamento ou capacitação sobre as normativas da Política de Assistência Social,

para os gestores e demais servidores. Pois, se nem todos os gestores conhecem as principais normatizações desta política, infere-se que um número considerado de servidores também não. Tendo em vista ainda, que um dos pontos positivos do SUAS, destacados no item anterior, foi justamente quanto às normatizações e sistematização desta política.

Outra pergunta realizada foi o que o entrevistado entendia por Educação permanente e Gestão do Trabalho. As respostas sobre a Gestão do Trabalho serão analisadas no próximo item. Quanto à educação permanente, seguem algumas respostas:

A Educação permanente é um processo ampliado de educação. Incorpora tanto a parte da teoria quanto a parte reflexiva. Parte da teoria e da prática, só com a parte reflexiva. Ele incorpora tanto as questões de capacitação tanto refletir, refletir sobre o próprio trabalho, você bebe das duas fontes. Tipo assim, faz parte, por exemplo, parar para fazer um curso de um plano de capacitação, mas faz parte também, a gente parar um dia da semana para está discutindo casos com a equipe, está pensando, refletindo em cima de seu próprio trabalho. A discussão de caso é o melhor exemplo. Alinhar teoria com o seu próprio trabalho (Entrevistado nº 2).

Acontece a todo momento, desde um grupo de estudo até um programa de qualificação. E eu acredito que ela é um dos componentes que vai favorecer a gestão do trabalho atingir seu objetivo, mas que têm muitos outros, desde as relações de trabalho, a questão da produção. Eu acredito que ainda hoje a gestão de trabalho é pouco explorada nos municípios, no Estado. E está ganhando mais corpo no Ministério do Desenvolvimento Social, mas ainda está muito insipiente. O potencial da Gestão do trabalho é muito grande (Entrevistado nº 7).

É o município ter um plano de incentivo para que os servidores eles se qualifiquem permanentemente, não só ofertando capacitações. Eu acho que a educação permanente ela não é só capacitação, não é, eu acho que a educação permanente você também, você tem que ter condição de no seu dia-a-dia está o tempo todo se atualizando, procurando subsídios, para aquele cargo ou função que você realiza e aí eu acho que a educação permanente ela é assim cotidiana, sistemática [...] (Entrevistado nº 8).

Eu acredito que a educação permanente é esse processo continuado, que vem não só das capacitações também, esse processo de educação permanente, que é também não só para os servidores, não só para os trabalhadores do SUAS a nível da rede pública, mas também da rede privada, envolve também os conselhos, então acredito que seja algo maior (Entrevistado nº 10).

Considero que as respostas citadas anteriormente são riquíssimas em conteúdo, e principalmente, em emoção manifestada quando proferidas. Difícil transcrever para o papel o sentimento observado. O que posso relatar, então, é o

amplo conhecimento dos entrevistados sobre a educação permanente e o anseio para que ela se concretize de fato na SASC de forma estruturada e acessível a todos os servidores e demais atores desta política. Vejamos a citação a seguir sobre educação permanente:

A educação permanente exige romper com o modelo tradicional, com ações pontuais, fragmentadas e desordenadas. Supõe partir de situações concretas e desafiadoras do trabalho ancoradas no princípio indutor de processos educativos e não apenas atualização de conteúdos 'exclusivos' de determinadas funções. Requer formas de potencializar o conhecimento produzido no processo de trabalho (BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 2, 2013).

Todos os entrevistados consideram que a SASC estimula a educação permanente de seus servidores, no entanto ressaltam a importância de se estruturar, sistematizar esta prática, conforme falas a seguir:

Estimula, mas não está totalmente estruturada (Entrevistado nº 3).

Eu considero que sim, existe financiamento de alguns cursos, de até cursos que é fora, foi elaborado agora um plano municipal, que está em licitação pra gente fazer vários cursos, que foi inclusive, cursos de sugestões de alguns equipamentos e do conselho. Eu acho que estimula, sim (Entrevistado nº 4).

Eu acredito que sim, mas eu acho que ela tem condições de sistematizar de uma maneira melhor. Eu acho que é preciso pensar para que essa educação permanente seja cada vez mais favorecida, pois é uma via de mão dupla. O servidor precisa estar disponível assim como a secretaria. É preciso pensar em estratégias para que os dois: servidor e secretaria garantam de forma sistemática seja como uma política. Hoje tem esse favorecimento, mas não é uma política da secretaria. Não há uma garantia que isso seja contínuo (Entrevistado nº 7).

[...] estimula no sentido de incentivos até mesmo financeiros, de diárias para que os servidores possam fazer capacitações até fora mesmo do estado, apresentar trabalhos, então nessa perspectiva de educação permanente, não só de se capacitar, mas de participar de capacitação de cursos, mas também estimula a questão que o servidor busque tá se qualificando, até mesmo quando no município nós temos um plano de cargos e salários, e também gratificações que remuneram o servidor, quando ele vai atingindo as titulações, então eu acho que isso é um estímulo (Entrevistado nº 10).

Vale ressaltar as variadas possibilidades de estímulos citadas pelos entrevistados, como: realização de capacitações no próprio município; pagamento de diárias para capacitações ou outros eventos fora do Município; liberação de carga horária para estudo; financiamento de cursos; desenvolvimento profissional, conforme Plano de Cargos, Carreira e Vencimento, possibilitando aumento de remuneração; dentre outras vantagens.

No entanto, nem todos os entrevistados consideram que os servidores buscam a educação permanente, como algumas falas a seguir:

Não, acho que eles buscam a educação continuada, porque na verdade é mais cômodo, você busca muita capacitação. Refletir sobre a prática, acho que alguns. Não é grande maioria não. Refletir sobre a prática, você parar para discutir casos. A gente sabe que existe, mas nem todos buscam isso não (Entrevistado nº 2).

Eu não vejo essa questão da busca. Se eu for pensar nos servidores de modo geral, eu não vejo isso. Por exemplo, isso que eu escuto dos colegas, vamos supor aparece um curso, uma capacitação, qual é a primeira preocupação dos servidores: Se for Assistente Social, será que vai cair no dia de folga? (por conta das trinta horas), se tiver de cair nesse dia, poxa eu não vou não. Se for Psicólogo, vai passar das quatro horas da tarde? E, aí a gente ver o Pedagogo como de quarenta horas também, ficaria na mesma situação do psicólogo. Então assim, eu acredito que quando o servidor que busca, pra ele, essas questões são mínimas, pra ele o mais interessante seria essa capacitação, esse curso, essa educação mesmo que caísse no sábado. Então ainda vejo muitos servidores tentando adequar essa educação a sua rotina. E aí o interesse ficaria no segundo plano (Entrevistado nº 3).

Eu acredito que parte dos servidores busca, mas eu acredito que podemos estar estimulando [...] Acredito que ainda o PCCV ele favorece um estímulo externo pra que isto seja mobilizado, mas eu acredito que nós temos bons profissionais que buscam isso e tem uma reflexão maior, que é como que esses profissionais implementam esses conhecimentos no seu trabalho, aqui na SASC, que pensar como ter esse retorno desse investimento que a política faz (Entrevistado nº 7).

É de cada um, alguns sim, a gente observa, mas grande parte está muito acomodada no seu fazer [...] Eu acho que o pessoal de nível médio precisa conhecer mais a política de assistência, a gente até fez algumas iniciativas, mas a meu ver não foram suficientes e assim também não pode ser de forma isolada, tem que ser de forma permanente [...] então o município tem sim responsabilidade em relação a isso, em relação de estar promovendo espaços para estar capacitando esses profissionais, principalmente nível médio.

Como esta pesquisa não se propôs a entrevistar os demais trabalhadores do SUAS, além dos gestores, não podemos identificar os motivos que levam parte dos mesmos a não buscarem a educação permanente, conforme citado anteriormente. Todavia, podemos deduzir que esta constatação pode está sendo influenciada ou não estimulada pelas próprias condições ofertadas pela SASC, tendo em vista que ela ainda não estruturou esta prática de forma a possibilitar o acesso e conscientização de todos os seus atores.

No próximo item, concluiremos as análises das entrevistas realizadas com relação, propriamente, à Gestão do Trabalho em Maracanaú.

4.3 Gestão do trabalho em Maracanaú: uma semente plantada

Neste item analisaremos a compreensão dos entrevistados sobre a gestão do trabalho e sua execução na Secretaria de Assistência Social de Maracanaú (CE).

Quanto ao que os entrevistados entendem por Gestão do Trabalho, seguem algumas falas:

A Gestão do Trabalho entendo como um setor que seria mediador entre os trabalhadores e a própria gestão, porque você tem como foco principal o trabalhador, compreendendo que o investimento neste trabalhador vai beneficiar os serviços. Então, na verdade seria isto, está procurando investir no trabalhador e mediar à questão dos seus interesses (Entrevistado nº 2).

A Gestão do Trabalho eu entendo que diz mais repeito aos processos de trabalho. Assim, tanto a questão dos processos como é que os trabalhos se desenvolvem, por exemplo, a questão da equipe interdisciplinar, interprofissional, as equipes que tem vários conhecimentos dentro de uma equipe [...] como é que a gestão do trabalho colabora e facilita para que este saber, diversos saberes possam cada um contribuir para o seu saber, para o saber profissional. [...] A secretaria não tem um Recursos Humanos, mas alguma dimensão de recursos humanos, no sentido de identificação de perfis, para que as pessoas possam estar no perfil certo, no lugar certo [...] (Entrevistado nº 4).

A Gestão do Trabalho é isso, é você conseguir está gerindo processo de trabalho quando você está dentro, você tem, você está dentro de uma gerência, numa coordenadoria ou assumindo a gestão de uma secretaria, você tem outros setores subordinados. Então você sabendo gerir esses processos de trabalho, que vão diferenciar de um equipamento para outro, de uma coordenadoria para outra, então você tem de estar sendo capaz de estar gerindo esses processos (Entrevistado nº 6).

Acho que gestão do trabalho não é só gestão de pessoas, eu acho que é bem mais do que isso, você está gerindo todas as condições, desde condições de atendimento ao usuário, condições do local de trabalho e a questão de pessoas também (Entrevistado 8).

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 (NOB/SUAS, 2012).

Diante das respostas, poderíamos sintetizar que a Gestão do Trabalho é uma área mediadora entre as necessidades dos trabalhadores e os interesses e possibilidades da administração pública, em prol das melhorias de condição de trabalho, da valorização do trabalhador e da qualificação do serviço prestado a população.

Perguntamos aos entrevistados se eles consideram que a SASC já praticava atividades relacionadas à Gestão do Trabalho mesmo antes de implantá-la como setor vinculado ao GESUAS. Identificamos que 4 (quatro) entrevistados, correspondentes a 36%, responderam sim, 2 (dois) correspondentes a 18%, responderam não e os 5 (cinco) demais (correspondentes a quarenta e cinco por cento) ficaram confusos ou não souberam responder.

Acho que não. Se, praticava, não dava para visualizar. Eu pelo menos não visualizava (Entrevistado nº 4).

Eu creio que sim, não tão organizado como está, ainda não está, está buscando organização. Quando estava ali na CAFI quer queira quer não queira quando estava no administrativo existia a preocupação de está buscando essa questão [...] (Entrevistado nº 5).

A questão da Gestão do Trabalho, como responsabilidade, tem muito disso. Aí a gente precisa está definindo [...] a gente precisa delimitar isso, o quê que cabe aos recursos humanos, ao setor de recursos humanos e o quê que cabe a gestão do trabalho (Entrevistado nº 6).

Sim, considero. Eu acho que todas as secretarias tinham em outros setores. Eu acho que o SUAS veio organizar, veio dá a visibilidade, a importância dessa questão de gestão de trabalho, então criando um setor específico, criando em Maracanaú o GESUAS [...] Existia sim, até porque a Assistência Social ela sempre existiu e é com o avanço dela é que ela foi tomando foco, definindo melhor seus conceitos, definindo melhor pra quem é de direito e tudo e não se pode negar o que já vivia antes. A sociedade é isso mesmo, avanços e mais avanços. Hoje nós estamos num nível bom, mas não precisamos negar o que foi feito [...] (Entrevistado nº 8).

Verificamos que a Gestão do Trabalho estruturou-se como setor há pouco tempo em 2012, como informado anteriormente, sete anos após a data de implantação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú. Com quadro reduzido de servidores e de equipamentos sociais em 2005, ainda se estruturando fisicamente, organizacionalmente, conceitualmente e politicamente, fica difícil, realmente se imaginar que desde a implantação da Gestão do Trabalho a sua estrutura estivesse preparada para as necessidades, sendo mais coerente perceber

o avanço que esta área e a assistência social em Maracanaú tiveram nestes últimos nove anos.

Portanto, quando se analisa as falas antecedentes, deve-se observar o contexto em que os fatos aconteceram. A última fala citada (Entrevistado nº 8) expressa bem isso, não podemos negar o que foi feito antes para chegar onde estamos. Portanto, percebemos que foram realizadas ações em prol da melhoria das condições de trabalho mesmo antes de implantar a Gestão do Trabalho como setor, por exemplo: as demandas de concurso, buscando aumentar o quadro de servidores efetivos; a melhoria das condições físicas de trabalho (mesmo ainda não sendo as ideais); as implantações de gratificações acadêmicas e por exercício na assistência; as capacitações realizadas; os financiamentos de cursos; as liberações ou flexibilização de cargas horárias (mesmo sem uma regulamentação), o plano de cargos, carreira e vencimentos, dentre outras ações.

Quanto às ações de responsabilidade da Gestão do Trabalho, foram citadas as seguintes:

[...] Até hoje não consigo identificar bem direitinho, mas a gente tem acompanhamento da realização de pesquisa e projeto para está acompanhando estágios de nível superior, coordenação pedagógica de alguns cursos, acompanhamento de quatro ou cinco cursos que estão sendo realizados aqui, todas as discussões referentes ao trabalho [...] publicações [...] tem observatório que também está com a gente, observatório de práticas da assistência [...] há o plano de capacitação municipal. De uma forma geral são essas. Mas, tudo o que envolver discussão do trabalho e educação [...] (Entrevistado nº 2).

Bom eu já citei algumas, como a estruturação do quadro, como concurso público, pensar também essa questão de cargos, de gestão do trabalho, como isso se relaciona, como fazer as progressões horizontais e verticais e disseminar o conhecimento, que uma das coisas fundamentais da gestão do trabalho e aí eu não estou falando de educação permanente, mas é que a estrutura que ela constrói tem que ser de fácil acesso para todos os servidores, então além da técnica da própria gestão, ela tem que ter uma outra função “política” que é a função de disseminar o seu trabalho por que como a área meio era como se as áreas finalísticas fossem usuários da política de gestão de trabalho (Entrevistado nº 7).

Eu acho que é a questão dessa identificação, dessa adversidade que o servidor apresenta de qualificação profissional, acompanhamento também das avaliações de desempenho desse profissional até porque ser promovido precisa ter uma melhor avaliação de como ele se desenvolve dentro das funções que ele realiza. Eu acho também que essa parte de coordenações, gerência precisam ser melhor avaliadas. Não é simplesmente colocar alguém por afinidade, eu acho que tem que ter perfil e estar acompanhando isso. Porque gerenciar pessoas, não é só você querer.

Tem que ter perfil, e estar acompanhando isso, não é só você querer, tem que ter de certa forma liderança, mediar conflitos. Então eu acho que aí cabe a gestão de pessoas para estar identificando esses perfis e estar trabalhando inclusive essas habilidades. Promover capacitações e discutir processos de trabalho que eu acho que hoje é um dos nossos desafios dentro da gestão de trabalho [...] (Entrevistado nº 8).

Com base nos depoimentos das entrevistas e na observação da pesquisadora, verificou-se a expectativa dos entrevistados de se estruturar melhor a Gestão do Trabalho na SASC, com: ampliação desta equipe para dar conta das demandas; melhoria de comunicação com os servidores; e, sobretudo, definição (redefinição) e publicação das suas atribuições para não se confundir com as atribuições administrativas, dentre outros.

Quanto às atribuições administrativas (de recursos humanos) confundidas com as atribuições de gestão do trabalho, considero que este fato pode ser compreensível, tendo em vista que a SASC não possui um setor específico de Recursos Humanos ou Gestão de Pessoas, existem atribuições mais relacionadas ao Departamento de Pessoal junto à Coordenadoria Administrativa Financeira. Portanto, diante das demandas e do desenvolvimento da citada secretaria, merece atenção especial este fato.

Dentre as principais atividades destacadas como de responsabilidade da Gestão do Trabalho segundo os entrevistados, temos: contribuir com a definição de processos de trabalho (fluxos) e identificação de perfis (a pessoa certa, no lugar certo), gerir conhecimentos (colaborar para que os diversos saberes contribuam com o exercício da prática profissional).

Conforme NOB/SUAS (2012) 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 cargos, carreira 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.

Ainda compreende-se por ações relativas à estruturação do processo de trabalho institucional a instituição de, dentre outras, segundo NOB/SUAS (2012):

- I - desenhos organizacionais;
- II - processos de negociação do trabalho;
- III - sistemas de informação;
- V - supervisão técnica.

Outra pergunta realizada nesta pesquisa, foi se o entrevistado considera que ele pode contribuir para a implementação da Gestão do Trabalho em Maracanaú, vejamos algumas respostas:

Eu acho que posso. Eu acho que todo mundo pode contribuir desde que queira, falando da nossa coordenação, eu acho que lá na nossa coordenação e de repente eu mesmo posso contribuir, fazer os perfis [...] (Entrevistado nº 5).

Este é um assunto que eu particularmente tenho interesse, gosto, leio, apesar de não ser diretamente vinculado ao meu trabalho. Mas eu acho que do ponto de vista profissional, todos nós podemos contribuir e estamos contribuindo à medida que a gente está na prática do trabalho, pensando e se organizando para que este trabalho seja pautado no melhor processo de trabalho, que atinja o melhor processo de trabalho [...] A célula meio estrutura a coisa, mas quem a põe em prática, quem faz com quem isso deixe de ser uma ideia e passe a se transformar numa realidade são todos os profissionais. São fruto das disponibilidades de todos. Eu acho que é importante que cada profissional saiba que ele tem que estar pensando nisso, em como melhorar, que se sinta responsável também para pensar na melhor execução [...] (Entrevistado nº 7).

Eu acho que todos tem que contribuir, porque não é só o setor que ele vai dar conta de todas as especificidades, ele não vai, o setor por si só, tá falando da demanda, que essa demanda não é do setor, é a demanda dos trabalhadores, da política de assistência social como um todo, então cada um também tem que fazer sua parte na perspectiva de participar das comissões que falam do PCCV, das comissões do observatório de políticas, das comissões do fórum dos trabalhadores, enfim são muitas funções, muitas atribuições que só a gestão do trabalho ela por si só ela pode organizar algumas questões, ela pode encaminhar, mas é o conjunto dos trabalhadores que faz a gestão (Entrevistado nº 10).

O intuito desta pergunta foi justamente perceber se os entrevistados se sentiam parte da gestão do trabalho, e constatamos que sim, eles possuem esta compreensão e, muito interessante perceber, que em nenhum momento, excluíram-se deste processo.

Outra pergunta fundamental para esta pesquisa foi quanto aos avanços e entraves com relação à Gestão do Trabalho em Maracanaú na percepção dos entrevistados. Vejamos algumas respostas:

Bom. Eu acho que os avanços, a gente está conseguindo na verdade, é ter uma equipe de referencia para está recorrendo, está discutindo essas questões. Isso é muito bom, antes ficava solto e aí você perde pouco nisso. Hoje a gente tem. Acho que identificar uma equipe, fica mais fácil de você está contribuindo, inclusive, capacitando e recorrendo. Enquanto aos entraves, eu acho a própria compreensão do que é a Gestão do Trabalho, dos trabalhadores e a não confusão de um setor que vai buscar apenas benefícios, tem que entender isso é uma construção de benefício sim, mas que está aliado à qualificação do trabalho, não é só benefício. É focar no trabalhador para chegar ao usuário (Entrevistado nº 2).

Avanços, a própria existência, a própria institucionalização de um setor dentro de uma coordenadoria, com essa competência. E acho que assim, hoje o profissional que está à frente, acho que é um profissional que vem buscando conhecimento, que vem se comprometendo, vem se desenvolvendo, como o estudar sobre isso. E [...] entraves de ordem estrutural, a gente não tem espaço físico interessante [...] às vezes tem pessoas que eu sinto que querem que a gestão do trabalho atendam demandas de recursos humanos (Entrevistado nº 4).

Eu acho que é a questão de recursos humanos como entrave, é a dificuldade maior, porque exige para esse que esse setor se organize pessoas que entendam, capacitadas realmente na área, pra poder dá conta da demanda que surgem e desde que se instituiu essa gestão no município, nós não conseguimos realmente garantir uma equipe pra fazer um trabalho, então o entrave está aí. E, o avanço, foi ter pelo menos a ousadia de instituir o setor, porque tem outros municípios que nem isso fez, eu acho que em ter feito isso, em ter instituído o setor e ter tentado dá condição algumas questões mais emergentes mesmo sem uma equipe suficiente, acho que isso aí é mérito. (Entrevistado nº 8).

Com base nos depoimentos e nas observações da pesquisadora durante toda a entrevista, identificamos como principais avanços com relação à Gestão do Trabalho em Maracanaú: a ousadia da SASC de Maracanaú com a implantação do setor Gestão do Trabalho, tendo em vista que muitos municípios ainda estão começando a discutir esta temática; o comprometimento e busca do conhecimento da servidora que está responsável por este setor; a busca da Secretaria por melhorias das condições de trabalho e valorização do servidor.

Quanto aos entraves, com relação à Gestão do Trabalho em Maracanaú identificamos: a falta de maior compreensão por parte dos trabalhadores (inclusive, de alguns gestores) sobre o que é, a quem e a que se destina a Gestão do Trabalho; necessidade de espaço físico adequado para o desempenho das atividades desta

área; necessidade de sistematizar, estruturar as ações desenvolvidas, melhorando também a comunicação com os servidores; a carência de expertises nesta área e equipe que dê conta das demandas desta natureza.

Perguntamos aos entrevistados, se o modelo de Gestão da SASC contribui para a Gestão do Trabalho, com exceção de um deles que acabou mudando de assunto e não respondeu esta pergunta, os demais todos responderam que sim. Como alguns exemplos a seguir:

Considero que é participativo, é democrático, deixa bem à vontade para estarem pensando, estarem contribuindo (Entrevistado nº 5).

Eu acho que o avanço está sendo essa abertura para o dialogo. Eu acho que a secretaria ela caminhou nisso, ela está escutando, está dando resposta aos anseios, esta buscando se aproximar do trabalhador. Como entrave, ela busca isso, mas não é de uma forma mais sistemática, que ainda não está estruturada, não está bem organizado, como ainda tem ruídos de comunicação [...] (Entrevistado nº 6).

Acho que sim, desde que foi instituído a SASC, sempre foi, as questões sempre foram tratadas de forma bem transparente, sempre foi dada a oportunidade para que a pessoa se coloque e identifique suas dificuldades e a gestão dentro do possível vem tentando dar conta dessas demandas sempre dentro do possível. Porque tem questões que vão esbarrar em outras secretarias e aí não está na nossa condução exclusiva. Mas, o que está dentro da SASC tem se dado sim a oportunidade de se contribuir realmente para a gestão de trabalho (Entrevistado nº 8).

Diante das respostas, percebemos um modelo de gestão da SASC: transparente, participativo, democrático, flexível e horizontalizado, fomentando as habilidades e a participação dos seus atores: servidores, conselheiros, usuários. Mas, se verifica ainda fragilidades na comunicação.

Por fim, perguntamos aos entrevistados como Gestão do Trabalho tem contribuído ou pode contribuir para o processo de consolidação da Política Pública de Assistência Social. Vejamos algumas respostas:

Eu acho que passa, principalmente, pelo fortalecimento dos trabalhadores. Os trabalhadores perceberem que a atuação da política da assistência como militância mesmo, e como um trabalho fortalecido, qualificado. Eu acho que gestão do trabalho pode contribuir nisso, também. Socializar, no sentido também, de disseminar as informações, canalizar, diversas informações sobre capacitações ou sobre mesmo de dimensões que dizem respeito aos trabalhadores, socializar isso. De tornar o setor legitimado mesmo na política (Entrevistado nº 4).

Eu acredito que esse pensar, esse olhar sobre os processos de trabalho é fundamental [...] Durante muito tempo não se tinha essa cultura dos registros, então a gente tem que pensar em registro. Essa história de instrumentais, às vezes os profissionais reclamam de ter muitos instrumentais, ele é uma forma de também estruturar a política e consolidar porque o conhecimento que tem hoje ele não pode se perder [...] é importante que a gestão do trabalho tenha as condições de esquematizar os conhecimentos teóricos e da prática que são desenvolvidos na secretaria (Entrevistado nº 7).

Eu acho que no que concerne a questão de consolidar política são “n” fatores. Relacionada a gestão do trabalho, eu acredito que ela possa tá contribuindo sim, no fortalecimento da perspectiva da qualificação do trabalhador, do trabalhador do SUAS, porque ao se capacitar, ao se qualificar, essa qualificação ela vai interferir diretamente na qualidade do serviço ofertado [...] (Entrevistado nº 10).

Eu acho que a partir do momento que existe uma boa gestão do trabalho, uma boa organização dentro da secretaria, das coordenações, isso vai deixar as equipes fortalecidas, os profissionais fortalecidos, e consequentemente vai fortalecer a política pública como um todo [...] (Entrevistado nº 11).

A pesquisa evidenciou as expectativas dos entrevistados quanto à contribuição da gestão do trabalho para o processo de consolidação da Política Pública de Assistência Social, conforme depoimentos citados. Espera-se da Gestão do Trabalho do SUAS: maior envolvimento, participação e fortalecimento dos servidores; qualificação técnica e política dos servidores; padronização e sistematização de processo e fluxos; otimizar canais de comunicação interna; gestão do conhecimento, no sentido de canalizar, produzir e disseminar informações, dentre outras ações.

É importante destacar nessas reflexões finais que permanece o desafio da compreensão do significado da gestão do trabalho, considerando que este conceito está sendo discutido e ao mesmo tempo implantado, ganhando a cada dia mais elementos, diante da sua importância para a política de assistência social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quebrando o protocolo de uma produção acadêmica, gostaria de registrar que esta pesquisa aconteceu em um momento especial de minha vida, coincidiu com: a gestação, o nascimento e os primeiros passos de minha filha Bianca Maria e dos questionamentos de meu filho Gabriel Cardoso, de quatro anos (“Por que a Sra. estuda tanto, mãe?, Este estudo não acaba, não?”), o qual eu entendo perfeitamente, pois além de dividir o tempo que eu tinha com ele com a irmãzinha, ainda tive que dividir com os estudos, diuturnamente, e com o trabalho para chegar aqui, nestas considerações finais.

Como toda gestação de um filho é um período abençoado, cheio de surpresas e emoções, assim também ocorreu com a “gestação” desta dissertação. Leituras, fichamentos, ideias fluindo e, às vezes, tendo que balançar a rede e digitar ao mesmo tempo, só com muita habilidade e com as multifacetadas de uma mulher.

Portanto, iniciemos relembando: 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 de cada ente federativo, conforme NOB/SUAS (2012).

Com base na pesquisa bibliográfica, verificamos que a gestão das políticas públicas não está desassociada das mudanças no mundo do trabalho e das condições atuais do capitalismo contemporâneo. Antunes (2011) destaca que o trabalho contratado e regulamentado, sendo substituído pelas diversas formas de empreendedorismo, cooperativismo, trabalho voluntário, trabalho atípico, formas estas que mascaram a autoexploração do trabalho. Segundo Castel (1998, p.526), essas mudanças produzem um quadro de insegurança, tendo como consequência a “desestabilização dos estáveis”, a “instalação da precariedade” e a “existência dos sobrantes”.

Conforme Raichelis (2010, p.759), as transformações no mundo do trabalho atingem diretamente a classe trabalhadora, conduzindo mudanças materiais e subjetivas. A face do capitalismo contemporâneo, diante da financeirização da

economia, configura um contexto histórico com processos “continuados de informalização e flexibilização expressos por trabalhos terceirizados, subcontratados, temporários, domésticos, em tempo parcial ou por projeto”.

Verificamos também que a Gestão do Trabalho no SUAS baseia-se em conceitos da Gestão de Recursos Humanos, pois envolve uma organização pública e as pessoas que a compõe. Assim, ela deve ser orientada por princípios básicos da Administração Pública, como a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, dentre outros (LIMA, 2005).

Portanto, a análise da gestão do trabalho no SUAS está vinculada a essa dinâmica macrosocietária, não pode ser tratada como responsabilidade individual do trabalhador ou de uma área específica.

Constatamos que o SUAS propõe o estabelecimento de novas relações entre gestores, trabalhadores, usuários e conselheiros de todas as esferas de governo. Essas novas relações exigirão, além do compromisso da Assistência Social como política pública, qualificação e maior capacidade de gestão dos atores desta política, de forma sistemática, continuada e permanente.

Assim, com base na pesquisa de campo, identificamos os principais avanços que o SUAS trouxe para o desenvolvimento do trabalho na assistência social, como segue: a sistematização, a organização e as normatizações da Política de Assistência Social, que proporcionam maior operacionalidade e profissionalização desta política; a criação de secretarias municipais de assistência social, como no caso de Maracanaú, com a criação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania; e, a definição dos perfis de profissionais do SUAS, estendendo-se a outras categorias profissionais e não mais se atribuindo à assistência social apenas aos assistentes sociais.

Identificamos como principal entrave para a consolidação da Política Pública de Assistência Social, em Maracanaú: o contexto político nacional e local, que remete ao próprio processo histórico da Assistência Social, enraizado na cultura política brasileira, apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando. Também outros entraves foram identificados, como: a

questão do financiamento desta política que não possui um mínimo legalmente garantido; a necessidade de maior compreensão da Política de Assistência Social por parte de alguns gestores e dos profissionais do SUAS; a falta de definição de fluxos na Assistência Social; a carência da atuação do ente estatal na execução e financiamento da Política de Assistência Social.

Verificamos que mesmo com a implantação do SUAS e com o aporte das legislações e normatizações da assistência social, percebemos que o processo de implementação desta política, depara-se com avanços, mas também os obstáculos, possibilitando progressos ou mesmo retrocessos, devido à conjuntura adversa e paradoxal, própria do neoliberalismo.

Percebemos ainda diferenças na execução da Política de Assistência Social em Maracanaú com relação a outros municípios, ou poderíamos dizer melhor, destaques da Assistência em Maracanaú, devido: quantidade de servidores efetivos, permitindo a continuidade das ações desenvolvidas; qualificação técnica e compromisso dos servidores, tendo em vista que eles são os propulsores desta política; perfil dos gestores que assumiram a Secretaria de Assistência Social desde seu início em 2005, com qualificação técnica, compromisso e cuidado com esta política; integração das políticas públicas de assistência social e segurança alimentar e nutricional (na mesma Secretaria), bem com a saúde, educação, dentre outras; implantação e manutenção de vários equipamentos sociais.

Também procuramos perceber o conhecimento dos gestores quanto às legislações vigentes, principalmente, com relação à NOB/SUAS e NOB-RH/SUAS, e identificamos a necessidade de um alinhamento ou capacitação sobre as normativas da Política de Assistência Social, para os gestores e demais servidores desta política.

Quando a educação permanente, obtivemos respostas riquíssimas nesta pesquisa. E, identificamos o anseio para que ela se torne uma política da SASC, que se concretize de fato e de forma estruturada e acessível a todos os servidores e demais atores desta política.

Percebemos que nem todos os entrevistados consideram que os servidores buscam a educação permanente. Como esta pesquisa não se propôs a entrevistar os demais trabalhadores do SUAS, além dos gestores, não podemos identificar os motivos que levam parte dos mesmos a não buscarem a educação permanente, conforme citado anteriormente. Todavia, inferimos que esta constatação pode estar sendo influenciada ou não estimulada pelas próprias condições ofertadas pela SASC, tendo em vista que ela ainda não estruturou esta prática de forma a possibilitar o acesso e conscientização de todos os seus atores.

Verificamos que a Gestão do Trabalho estruturou-se como setor em 2012, sete anos após a data da criação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maracanaú. Sendo compreensível a existência de necessidades para se estruturar esta área e coerente perceber o avanço que assistência social em Maracanaú teve nestes últimos nove anos.

De acordo com o objetivo geral proposto nesta pesquisa, como segue: identificar a contribuição da Gestão do Trabalho do SUAS para o processo de consolidação da Política de Assistência Social no município de Maracanaú, identificamos que a qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS. Para tanto, faz necessário que a Gestão do Trabalho contribua nos seguintes aspectos, dentre outros:

- ✓ Participação dos trabalhadores nas discussões, buscando melhorias nas condições de trabalho e nos serviços prestados a população;
- ✓ Manutenção de quadro de pessoal qualificado (tecnicamente e politicamente) e na quantidade necessária;
- ✓ Implementação do Plano Municipal de Capacitação, fundado nos princípios de educação permanente;
- ✓ Incentivo a produção e publicação de artigos, monografias e outras produções pelos trabalhadores da Assistência Social sobre a Política de Assistência Social, bem como a disseminação deste conteúdo para conhecimento e usufruto coletivo;
- ✓ Padronização de processos e definição de fluxos;
- ✓ Identificação de perfis (a pessoa certa, no lugar certo);
- ✓ Melhoria dos canais de comunicação interna;

Consideramos que através da qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade, esta sociedade seja fortalecida e torne-se conhecedora dos seus direitos nesta política, fortalecendo a própria política de assistência social, contribuindo para o seu processo de consolidação.

Temos a convicção que achar a receita ideal para: contribuir com processo de consolidação da Política Pública de Assistência Social, é um desafio que não pretendemos esgotar neste estudo, porém as respostas obtidas com esta pesquisa são norteadoras para seguir um caminho de alcance de tal feito. Desta forma, ousamos destacar:

- ✓ A participação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com as normatizações, regulamentações e discussões, que orientam o planejamento e a execução da política pública de assistência social;
- ✓ A atuação do Conselho Nacional e Municipal de Assistência Social na formulação e no controle da política de assistência social;
- ✓ O exercício profissional do quadro de servidores efetivos e demais servidores, a qualificação técnica dos servidores e gestores, ressaltando a importância do saber;
- ✓ A maior conscientização dos administradores públicos e dos agentes políticos sobre a importância da política de assistência social;
- ✓ A importância da conscientização dos usuários e da participação deles no intuito de fortalecer a política de assistência social.

Quanto a cada um dos objetivos específicos relacionados a seguir, vejamos o resultado desta pesquisa.

Quanto ao objetivo de conhecer a compreensão dos gestores a respeito da gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social, identificamos, através da observação e dos depoimentos desta pesquisa, a compreensão dos gestores sobre a Gestão do Trabalho, desta forma: a Gestão do Trabalho (o que é?) é uma área mediadora entre (a quem se destina?) as necessidades dos trabalhadores e aos interesses e possibilidades da administração pública, (a que se destina?) em prol

das melhorias das condições de trabalho, da valorização do trabalhador e da qualificação do serviço prestado à sociedade.

Relativo ao objetivo de verificar as expectativas dos gestores com relação à Gestão do Trabalho, verificamos que a expectativa dos gestores é a melhoria da estrutura desta área, com: ampliação desta equipe para dar conta das demandas; melhoria de comunicação com os servidores; e, sobre tudo, definição (redefinição) e publicação das suas atribuições.

Com relação às atribuições administrativas (de recursos humanos) confundidas com as atribuições de gestão do trabalho, considero que este fato pode ser compreensível, tendo em vista que a SASC não possui um setor específico de Recursos Humanos ou Gestão de Pessoas, existem atribuições mais relacionadas ao Departamento de Pessoal junto à Coordenadoria Administrativa Financeira. Portanto, diante das demandas e do desenvolvimento da citada secretaria, merece atenção especial este fato.

Já quanto ao objetivo de identificar os avanços e entraves da Gestão do Trabalho de Maracanaú-CE, destacamos a ousadia da SASC de Maracanaú com a implantação do setor Gestão do Trabalho, tendo em vista que muitos municípios ainda estão começando a discutir esta temática; o comprometimento e busca do conhecimento da servidora que está responsável por este setor; a busca da Secretaria por melhorias das condições de trabalho e valorização do servidor.

Com relação aos entraves, com relação à Gestão do Trabalho em Maracanaú identificamos: a falta de maior compreensão por parte dos trabalhadores (inclusive, de alguns gestores) sobre o que é, a quem e a que se destina a Gestão do Trabalho; necessidade de espaço físico adequado para o desempenho das atividades desta área; necessidade de sistematizar, estruturar as ações desenvolvidas, melhorando também a comunicação com os servidores; a carência de expertises nesta área e equipe que dê conta das demandas desta natureza.

Apesar de não ter sido claramente identificada na pesquisa de campo, mas com base na pesquisa bibliográfica realizada, um dos grandes desafios da Gestão

do Trabalho é garantir a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização.

Conforme NOB/SUAS (2012) compreende-se por ações relativas à valorização do trabalhador, na perspectiva da desprecarização da relação e das condições de trabalho, dentre outras: a realização de concurso público; a instituição de avaliação de desempenho; a instituição e implementação de Plano de Capacitação e Educação Permanente com certificação; a adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS; a instituição das Mesas de Negociação; a instituição de planos de cargos, carreira e salários (PCCS); a garantia de ambiente de trabalho saudável e seguro, em consonância às normativas de segurança e saúde dos trabalhadores; a instituição de observatórios de práticas profissionais.

Podemos então, dizer que a semente foi plantada. Agora, ela necessita ser regada, cuidada, para crescer e se tornar uma árvore robusta que dê bons frutos e seus frutos serão colhidos e alimentarão quem necessita, assim outras sementes virão para dar sustentabilidade ao ambiente.

O sentido da parábola: a gestão do trabalho foi implantada. Agora, ela necessita de investimentos, de uma equipe responsável para se tornar um setor implementado e estruturado para valorizar os trabalhadores, assim outros resultados serão obtidos em prol da consolidação da política pública de assistência social.

As perguntas do Gabriel, meu filho, fazem todo o sentido para estes momentos finais deste trabalho: “Por que a Sra. estuda tanto, mãe”? E, eu poderia ter respondido: “Para encontrar as respostas do que esta pesquisa se propõe...” e sua outra pergunta: “Este estudo não acaba, não?”, e eu poderia ter respondido: “não, pelo contrário, ele estimula mais estudos, mais análises para novas descobertas, para tentar maior aprofundamento do que foi estudado”. Claro que não respondi desta forma a ele, porque ele ainda não entenderia. Mas, espero que os leitores desta pesquisa entendam desta forma, que o tema abordado não se esgota nestas discussões.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva**. Ensaio de sociologia do trabalho. Editora praxis, 2007.

ANDRADE, F. R. B. . **Mundo do Trabalho e novos Conceitos de Competência**: as tendências da educação profissional no Brasil. In: X Congresso Brasileiro de Sociologia, 2001, Fortaleza. Anais do X Congresso Brasileiro de Sociologia. Fortaleza : Sociedade Brasileira de Sociologia, 2001.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. Boitempo Editorial, São Paulo, 2000.

_____. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do trabalho. 15. Ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

ARAÚJO, Leiriane da Silva. **As múltiplas faces da pobreza**: uma análise sobre as formas de manifestação e enfrentamento da pobreza no município de Maracanaú – Ceará. Fortaleza, 2009.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentações. Rio de Janeiro, 2011.

BEHN, Roberto D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 49, nº 4, p. 5-46, out./dez. 1998.

BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 1ª ed., 2009.

_____. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo. Cortez, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 9. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BRASIL, **Capacitação**: Gestores Sociais que mudam vidas pelo Brasil SUAS. Brasília: MDS, 2009.

_____. CapacitaSuas. Volume 1. **SUAS**: Configurando os Eixos de Mudança / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo . Brasília: MDS, 2008.

_____. CapacitaSUAS. Caderno 2. **Proteção de Assistência Social**: Segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília: MDS, 2013.

_____. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados.** CapacitaSuas. Volume 2. Brasília: MDS, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**, Brasília, 2006.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.** Brasília, DF: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.** Brasília, DF: MDS, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**, Brasília, DF: MDS, 2006.

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

_____. Presidência da República, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**, publicado no DOU de 08 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435/2011.

_____. **CENSO SUAS 2010:** CRAS, CREAS, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual, rede privada. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRAVERMMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista:** A degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial:** estratégia e estrutura para um novo estado. Texto para discussão Enap, Brasília: ENAP, nº 9, 1996.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Contribuições do XIV Encontro Nacional do CONGEMAS. **Entre o SUAS e o Plano Brasil sem Miséria:** os municípios

pactuando caminhos intersetoriais. Encontro Nacional. Encontro Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social – Fortaleza-CE: abril 2012.

CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no SUAS**: seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social – Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. Brasília: CFESS, 2011.

COUTO, Berenice R. **O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal**. In Capacitação em Serviço Social e Política Social – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, 1999, CFESS-ABEPSS-CEAD-UnB.

_____ et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DESSLER, Gary. **Human Resource Management**. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1997.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 11 ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.

EILBERT, H. **The Development of Personnel Management in the United States**. Business History Review, outono 1959, p. 345-364.

GENTILE, Pablo. **O Pós – Neoliberalismo**: As Políticas Sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2001.

GOUNET, Thomas. **Luttes concurrentielles et stratégies d'accumulation dans l'industrie automobile**. Etudes Marxistes, n.10. Bruxelas, 1991.

GRAMSCI, Antônio. **Poder, política e partido**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração Pública**. 8. Ed. Brasília: Vest-com, 2002.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

IVANCEVICH, John M. **Gestão de Recursos Humanos**. Tradução Suely Sonoe Cuccio; revisão temática Ana Maria Valentini Roux, Helane Cabral. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

KLIKSBERB, B. **Como transformar o estado**: para além de mitos e dogmas. Brasília: ENAP. Redesenho do estado para o desenvolvimento socioeconômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. Revista de Administração Pública, v. 28, nº 3, p. 5-2555, jul./set. 1994.

LIMA, Carlos Alberto Nogueira de. **Administração pública para concursos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MARACANAÚ. Secretaria de Assistência Social e Cidadania. **Diagnóstico**. Maracanaú – CE, 2012.

MARE. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. PR: Câmara da Reforma do estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **O Uso de Abordagens Qualitativas na Pesquisa em Serviço Social**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MARTINS, José de Sousa. **Exclusão Social e a Nova Desigualdade**. Editora Paulus, 5. Ed. 1997.

MARX, Karl. **O Capital: Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 1971**

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Trad. de Régis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Os Economistas).

MATHESON, Alex. Fábrica dos líderes. Revista Funcap, nº 8, Nov. 2006. Disponível em: <<http://www.revista.funcap.sp.gov.br/revista8/paginas/8-00-entrevista.htm>>. Acesso em: 20 de julho de 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. 4. Ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

_____. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010a.

_____. Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

_____. Curso de administração pública. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010c.

MDS. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico> . Acesso em 23 de junho de 2013.

MÉSZÁROS, István. A necessidade do controle social. São Paulo: Editora Ensaio, 1987.

_____. **Produção destrutiva e Estado capitalista**. São Paulo: Ensaio, 1989.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2008.

MUNIZ, Egli. **Equipes de referência no âmbito do Sistema Único da Assistência Social**. Brasília: MDS/UNESCO. 2010.

NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 6. Ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

PASSOS NOGUEIRA, Roberto. **Problemas de Gestão e Regulação do Trabalho no SUS**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n.º 87. São Paulo: Cortez, 2006.

PAULA, Ana Paula de Paes de. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Revista de Administração de Empresas - RAE, vol. 45. Edição Jan./Mar. 2005.

PEREIRA, Juliana Guisardi. **Articulação Ensino-Serviço para a Construção da Vigilância da Saúde**: em foco o Distrito do Butantã. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Enfermagem, Universidade de São Paulo, 2007.

PIRES, Denise. **Reestruturação produtiva e trabalho em Saúde no Brasil**. SP. Anna Blume, 1998.

Plano Nacional de Saúde: Um pacto pela saúde no Brasil 12/04/2004. SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a concepção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Belém/PA, 2004.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

QUITANDEIRA, Tânia. **Um toque de Clássicos**. Marx. Durkheim. Weber. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

RAICHELIS, Raquel. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS**. Serviço Social & Sociedade (online). 2010, n. 104, PP 750 – 772. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000400010&script=sci_abstract&tlng=pt &HYPERLINK "http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000400010&script=sci_abstract&tlng=pt"script=sci_abstractHYPERLINK "http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000400010&script=sci_abstract&tlng=pt"&HYPERLINK "http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000400010&script=sci_abstract&tlng=pt" . Acesso em 17 de setembro de 2013.

RODRIGUES, José Albertino. **Émile Durkheim**. São Paulo. Ed. 9. Editora Ática, 2008.

Rosa, Mary Anne Filgueiras Porto. **Gestão integrada dos serviços e benefícios da política de assistência social**: uma análise dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Maracanaú. Fortaleza, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia**: entre o pre-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia (Org.). Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global. São Paulo: FAPESP./Vozes. 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SÉTIEN, M. LUISA e ARRIOLA, M. Jesus. **Política social y servicios sociales**. In: BRACHO Carmen e FERRER, Jorge (coord.). Política social. Madrid: McGraw-Hill, 1998.

SILVA, Ivaldo. **Síntese da História de Maracanaú**. Maracanaú, 1992.

SILVEIRA, Jucimeri. Contribuições do XIV Encontro Nacional do CONGEMAS. **Entre o SUAS e o Plano Brasil sem Miséria**: os municípios pactuando caminhos intersetoriais. Encontro Nacional. Encontro Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social – Fortaleza-CE: abril 2012.

SPOSATI, Aldaíza. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade n. 87. SP, Cortez Editora, 2006.

TAYLOR, F. W. **The Principles of Scientific Management**. Mineola, NY: Dover Publications, 1947.

TELLES, Vera da Silva. **No fio da navalha**: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. In: Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998.

WEBER, Max. **Ética protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo. Editora Martin Claret. Tradução Pietro Nassetti, 2006.

_____. *The types of legitimate domination*. In: ROTH, Guenther; WITTICH, Claus (Ed.). *Economy and society*. Berkeley: University of California, 1922.

APÊNDICE

APÊNDICE

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM GESTORES DA SASC – MARACANAÚ

Orientadora: Prof.^a Dra. Francisca Rejane Bezerra Andrade

Pesquisadora: Kelma Maria Vasconcelos Cardoso

Título: A Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS em Maracanaú-CE à luz dos gestores.

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevista nº _____. Data: _____

Gestor ()

1) Identificação:

1.1. Sexo: () M () F.

1.2. Grau de instrução: () Graduação () Pós-Graduação

1.3. Qual o seu tempo de trabalho na Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC?

1.4. Qual o seu cargo e função na SASC?

1.5. Onde você está lotado?

1.6. Qual o tempo de implantação do equipamento/setor onde você trabalha?

2) Política de Assistência Social em Maracanaú:

2.1. Quais os principais avanços que o SUAS trouxe para o desenvolvimento do trabalho na assistência social, em sua opinião?

2.2. Quais os principais entraves existentes para a consolidação da Política de Assistência Social em Maracanaú, em sua opinião?

2.3. Você considera que existe alguma diferença na execução da Política de Assistência Social em Maracanaú com relação a outros municípios? Se sim, quais?

2.4. O que tem contribuído/pode contribuir para o processo de consolidação da Política Pública de Assistência Social, em sua opinião?

2.5. Você conhece as principais normatizações da Assistência Social?

2.6. Você considera que o que está preconizado nas normas está sendo executado em Maracanaú?

3) Legislação referente aos Recursos Humanos:

3.1. Você conhece a NOB/RH – SUAS (2006) e a NOB – SUAS (2012)?

3.2. Você sabe o que a NOB/RH – SUAS (2006) considera como responsabilidade do ente municipal?

3.3. Conforme normas citadas anteriormente, é responsabilidade dos entes mencionados implementar a gestão do trabalho e a educação permanente, o que você entende por estes dois conceitos?

4) Educação Permanente:

4.1. Você considera que a SASC estimula a educação permanente de seus servidores?

4.2. Você considera que os servidores lotados na SASC buscam a educação permanente? E você?

5) Gestão do Trabalho:

5.1. Você considera que a SASC já praticava atividades relacionadas à Gestão do Trabalho mesmo antes de implantá-la como setor vinculado ao GESUAS?

5.2. Que ações você poderia citar como de responsabilidade da Gestão do Trabalho?

5.3. Você considera que pode contribuir para a implementação da Gestão do Trabalho em Maracanaú? Se sim, de que forma?

5.4. Que avanços e entraves você citaria com relação à Gestão do Trabalho em Maracanaú?

5.5. Quanto ao modelo de Gestão da SASC, você considera que ele contribui para a Gestão do Trabalho?

5.6. Como a Gestão do Trabalho tem contribuído/pode contribuir para o processo de consolidação da Política Pública de Assistência Social, em sua opinião?