



# Gestão do Trabalho e Educação Permanente do **SUAS** em Pauta

Organizadores:  
José Ferreira da Crus  
Simone Aparecida Albuquerque

Secretaria Nacional de Assistência Social  
- SNAS -



Gestão do Trabalho e  
Educação Permanente  
do **SUAS** em Pauta

1ª Edição  
Brasília | 2014

MDS

## **EXPEDIENTE**

Presidenta da República Federativa do Brasil/**Dilma Rousseff**

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil/**Michel Temer**

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/**Tereza Campello**

Secretário Executivo/**Marcelo Cardona Rocha**

Secretária Executiva Adjunta/**Natasha Rodenbush Valente**

Secretária Nacional de Assistência Social/**Denise Ratmann Arruda Colin**

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/**Arnoldo Anacleto de Campos**

Secretário Nacional de Renda e Cidadania/**Luis Henrique da Silva de Paiva**

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação/**Paulo de Martino Jannuzzi**

Secretário Extraordinário de Superação da Extrema Pobreza/**Tiago Falcão Silva**

## **SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Secretária Nacional de Assistência Social Adjunta/**Valéria Maria de Massarani Gonelli**

Diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social/**Simone Aparecida Albuquerque**

Diretora de Proteção Social Básica/**Léa Lúcia Cecílio Braga**

Diretora de Proteção Social Especial/**Telma Maranhão Gomes**

Diretora de Benefícios Assistenciais/**Maria José de Freitas**

Diretora de Rede Socioassistencial Privada do SUAS/**Carolina Gabas Stuchi**

Diretora Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social/**Dulcelena Alves Vaz Martins**

# **SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SNAS**

## **FICHA TÉCNICA**

### **ORGANIZADORES**

José Ferreira Da Crus

Simone Aparecida Albuquerque

### **COORDENAÇÃO TÉCNICA**

José Ferreira Da Crus

Mônica Alves Silva

### **REVISÃO FINAL**

José Ferreira Da Crus

Mônica Alves Silva

### **EQUIPE DE APOIO/ORGANIZAÇÃO**

Eliana Teles do Carmo

Juliano Suzin dos Santos

### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Rafael Lampert Zart

**TIRAGEM:** 10.000

**IMPRESSÃO:** Gráfica São Jorge

Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS  
em Pauta/Organizador: José Ferreira da Crus. et al. -  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à  
Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014, 300p.

ISBN: 978-85-60700-78-3

As opiniões e concepções emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos/as autores/as, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ou da Secretaria Nacional de Assistência Social.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

© 2014 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Todos os direitos reservados.

Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS

Edifício Ômega, SEPN W3, Bloco B, 2º Andar, Sala 229 – CEP: 70.770-502 – Brasília – DF.

Telefone: (61) 2030-3119/3124

**[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)**

Fale no MDS: 0800 707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: **[capacitasuas@mds.gov.br](mailto:capacitasuas@mds.gov.br)**

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO | 9

### **GESTÃO DO TRABALHO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

José Crus | 13

### **GESTÃO DO TRABALHO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: INTEGRAÇÃO E POSSIBILIDADES**

Dirce Koga | 29

### **A ÉTICA COMO PRINCÍPIO DAS EQUIPES DE REFERÊNCIA NO SUAS: CONCEPÇÃO E O DESAFIO DA INTERDISCIPLINARIDADE**

Lea Lúcia Cecílio Braga | 39

### **A ÉTICA COMO PRINCÍPIO DAS EQUIPES DE REFERÊNCIA NO SUAS: CONCEPÇÃO E O DESAFIO DA INTERDISCIPLINARIDADE**

Maria Luiza Amaral Rizzotti | 49

### **A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SUAS: REMOVENDO PEDRAS NO MEIO DO CAMINHO**

José Crus e Joaquina Barata | 67

## **A EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SUAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

Simone Aparecida Albuquerque e Mônica Alves Silva | 89

## **EDUCAÇÃO PERMANENTE: DIÁLOGO COMPROMETIDO COM A DIREÇÃO ÉTICA DO SUAS**

Stela da Silva Ferreira | 101

## **EDUCAÇÃO PERMANENTE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DA ACADÊMIA E OS DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL**

Maria Carmelita Yazbek | 129

## **SUAS E SISTEMA DE JUSTIÇA: INTERFACES E POSSIBILIDADES PARA A ATUAÇÃO INTEGRADA**

Denise Ratmann Arruda Colin e Juliana Maria Fernandes Pereira | 143

## **A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA DE JUSTIÇA**

Leonardo Dantas Nagashima | 181

## **SUAS E SISTEMA DE JUSTIÇA: ESPECIFICIDADES E INTERFACES**

Marcos Bittencourt Fowler | 203

**PROFISSÕES E TRABALHO SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SIGNIFICADO HISTÓRICO E PROJETO CONSTRUÍDO**

Jucimeri Isolda Silveira | 215

**RECONHECIMENTO DOS PROFISSIONAIS DO SUAS: (RE) SIGNIFICADO PARA O TRABALHO SOCIAL NO SUAS**

Abigail Torres | 233

**REFLEXÕES ACERCA DOS PROCESSOS DE TRABALHO NO SUAS: ENTRE A (IN)VISIBILIDADE E O PROTAGONISMO**

Renato Francisco dos Santos Paula | 251

**NOTAS PARA O DEBATE SOBRE O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES NO CONTROLE SOCIAL DO SUAS**

Luziele Tapajós | 271

**A PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INSTÂNCIAS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS: PERSPECTIVAS E LIMITES**

Edval Bernardino Campos | 283

## APRESENTAÇÃO

Este livro organiza e sistematiza as várias e brilhantes intervenções feitas por um grupo de intelectuais de diferentes áreas, na ocasião da realização do I SEMINÁRIO NACIONAL DA GESTÃO DO TRABALHO E DA EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SUAS, realizado em Brasília, entre os dias 26 e 27 de maio de 2014, e demarca as interfaces e potencialidades da área no cumprimento de suas funções de oferta da proteção social, promoção da vigilância socioassistencial e garantia de acesso à direitos.

Neste encontro foi apresentada à sociedade a Resolução CNAS nº 09/2014, que reconhece os trabalhadores do SUAS de ensino médio e fundamental. Aliada à abordagem da atuação dos trabalhadores do nível superior, foi possível discorrer acerca do grau de avanço no processo de profissionalização da assistência social, enquanto um dos elementos constitutivos desta política pública.

O seminário propiciou vários debates. A começar pelo amplo diálogo sobre a integração da Gestão do Trabalho com a Vigilância Socioassistencial na perspectiva de fomentar o trabalho social, ressignificando as ofertas em conformidade com as demandas e necessidades individuais e coletivas em todo território nacional.

Em seguida, a discussão sobre a dimensão ética do trabalho social, como princípio das equipes de referência e a interseção com a Política Nacional de Educação Permanente na Assistência Social. No debate da Educação Permanente contamos, ainda, na condição de autora convidada, com a valiosa contribuição da Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Carmelita Yazbek, cujo artigo foi organizado a partir da palestra proferida na ocasião do XIV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social - ENPESS, realizado no Rio Grande do Norte, em 2014.

As especificidades e interfaces na relação entre o SUAS e Sistema de Justiça também foi tema em destaque no Seminário, abrindo caminhos para as várias possibilidades de interação, estabelecimento de fluxos e enfrentamento conjunto dos desafios. Por fim, as perspectivas e limites da participação dos trabalhadores nas instâncias do SUAS, de forma específica, nos Conselhos de Assistência Social.

Participaram deste encontro gestores, trabalhadores do SUAS e suas respectivas organizações, Conselhos de Categorias Profissionais, Associações de Ensino e Pesquisa, conselheiros, equipes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Justiça (MJ), das Secretarias Estaduais e do Distrito Federal, representantes do Colegiado dos Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas), do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público, dentre outros atores que se somaram neste debate de alto nível. Frisa-se, aqui, a participação inédita e notável dos profissionais de nível médio do SUAS.

Foi neste contexto histórico de avanços e conquistas que ocorreu este I Seminário Nacional, agregando conteúdos, valores e (re)significados para o trabalho social e para os trabalhadores do SUAS. Boa Leitura.

***DENISE RATMANN ARRUDA COLIN***  
**Secretária Nacional de Assistência Social**





# **GESTÃO DO TRABALHO E VIGILÂNCIA SOCIO-ASSISTENCIAL: INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

*José Crus<sup>1</sup>*

Este artigo é uma síntese do amplo e propício debate travado na ocasião do I Seminário Nacional da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente do SUAS, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional da Assistência Social. Os temas, aqui propostos, expressam o avanço da consolidação do Sistema de Proteção Social brasileiro, em especial, do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, em todo território nacional.

Pautar estas duas áreas estratégicas nesta mesa – Gestão do Trabalho e Vigilância Socioassistencial – sua integração, possibilidades e interfaces, no âmbito da administração pública, demonstra o compromisso da coordenação nacional com o aprimoramento da gestão do sistema e com a qualidade da oferta dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS.

Início afirmando que no campo socioassistencial, com todos os seus avanços com a implantação do SUAS no Brasil, ainda convivemos com as características do modelo assistencialista que perduraram séculos no nosso

---

<sup>1</sup> Assistente Social (PUC/MG), Especialista em Políticas Públicas (UFMG), Analista de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, cedido para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Coordenador Geral da Gestão do Trabalho do SUAS.

país. A institucionalização do SUAS foi um marco de ruptura com o clientelismo e com a lógica do favor entre agentes e gestores dos entes federativos no interior do Estado brasileiro. Essa área de política pública era mantida refém de procedimentos incompatíveis com o processo democrático, com a igualdade de trato entre os brasileiros e com a dignidade humana.

A ausência de escala, de estratégia e de compromisso político para com as ofertas públicas da Assistência Social se refletia em ações esporádicas, fragmentadas e desarticuladas, reduzidas a programas e projetos, com princípio, meio e fim, dirigidos a grupos pontuais, operados de forma pulverizada, com baixa cobertura, elevada fragilidade institucional e financiamento incerto e descontinuado, ancorado na lógica convenial. As nomenclaturas dessas iniciativas, de forma personalista pelos gestores ou por governantes, era a expressão de práticas que se dissolviam ao término de cada governo, não cumprindo a direção de consolidar direitos constitucionais e reclamáveis conquistados em 1988.

Um cenário que gerava insegurança, morosidade e descontinuidade e que inviabilizava a estruturação de uma política pública de assistência social, bem como a efetivação de um quadro próprio de profissionais para atender às demandas e necessidades sociais.

A partir de 2003 foram criadas as bases para superar o velho modelo assistencialista. A opção pelo SUAS reflete a alternativa por uma política pública de responsabilidade de Estado, voltada àqueles em situações de vulnerabilidades, de riscos sociais e pessoais, àqueles com direitos violados por situações pobreza, de violência, de exclusão, em situação de rua, sem acesso a oportunidades educacionais, de trabalho e renda ou de auto-

nomia. O SUAS é uma opção pela assistência social como política pública inserida no sistema federativo e assentada em instâncias de participação e controle social nas três esferas de governo.

A Proteção Social devida à população brasileira é conquista inovadora e civilizatória que ganhou presença e escala de cobertura em todo o território nacional ao longo da última década, em especial na Assistência Social com a implantação do SUAS, com a forte expansão do Benefício de Prestação Continuada – BPC e com a criação do Programa Bolsa Família – PBF. Um Sistema complexo que assegura às famílias e indivíduos serviços e benefícios socioassistenciais.

A partir dos avanços e mudanças que ocorreram nos últimos dez anos, podemos afirmar que o Brasil conta com uma política pública de Assistência Social estruturada, com uma rede de equipamentos públicos estatais presente em todo o território nacional, além das mais de 17 mil Entidades e Organizações de Assistência Social, vinculadas ao SUAS, com garantia de atenção, cuidados e proteção em caráter continuado e com orçamentos crescentes e robustos. A ação pública foi direcionada para a universalidade da demanda, superando a antiga prática seletiva, até então arraigada na sociedade brasileira, antes de 2003.

## **A Gestão do Trabalho do SUAS em pauta**

A institucionalização da Assistência Social foi fruto de luta histórica que desembocou na Constituição Federal de 1988, e teve êxito com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993. Mas foi a par-

tir da aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, de um novo texto para a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que se estabeleceu a cooperação federativa e as bases organizativas para implantação do SUAS no país. É esta normativa que pela primeira vez trata, como um dos eixos estruturantes da Assistência Social, a política de Recursos Humanos. Em seu texto afirma que este tema “*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*” (PNAS, 2004: 53). Isso implica reconhecer o consenso que existe, e deve existir, uma política de recursos humanos que possui dimensão estratégica para o setor, tendo em vista que o direito socioassistencial é materializado pelos trabalhadores, sendo o principal recurso da área.

No âmbito da Gestão do Trabalho do SUAS, registra-se a criação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), apresentada à sociedade pelo governo federal em 2006, que inaugurou e deu espaço a uma extensa pauta, com debates polêmicos, ampliada por todo o país em encontros (nacional, estaduais, Distrital, regionais, municipais). Estes eventos resultaram por embasar, com documentos, propostas concretas e a participação dos representantes dos diferentes segmentos que integram a gestão participativa do SUAS, a Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006.

Esta normativa avança na gestão pública da Assistência Social ao estabelecer os princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no âmbito do

SUAS e os princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social. Configura as equipes de referência para a proteção social básica e especial e estabelece as diretrizes para a Educação Permanente, para os planos de cargos, carreiras e salários, para as entidades e organizações de Assistência Social e para o cofinanciamento da área da gestão do trabalho. Além disso, organiza as responsabilidades e atribuições dos entes federados para e com a gestão do trabalho.

Divisor de águas na Assistência Social brasileira, a NOB-RH/SUAS configura-se como uma conquista dos trabalhadores e dos usuários do Sistema. Uma área que até o século XX convivia com práticas seletivas e, ainda, ancoradas numa concepção culpabilizadora e estigmatizante dos indivíduos e famílias, sem capacidade de provocar mudanças significativas em suas vidas.

É preciso destacar ainda duas Resoluções do CNAS, ambas em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH, que fundamentam a Gestão do Trabalho no SUAS. A primeira delas é a Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, que ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificações dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS. A segunda é a Resolução nº 09, de 15 de abril de 2014, que avança ao ratificar e reconhecer as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Com estas normativas os gestores contam com duas regulações importante para avançar no processo de profissionalização da Assistência Social.

Fruto de amplos debates, pautados nos princípios democrático e participativo, com os trabalhadores da área, protagonistas deste processo, este conjunto de regramento, a um só tempo, inaugura um campo estruturante para a consolidação do SUAS e tiram da invisibilidade as categorias profissionais que integram as equipes profissionais do SUAS em todo país. Categorias com expertises, saberes, competências e compromissos éticos, técnicos e políticos para estabelecerem referência de proteção social às famílias e indivíduos que requerem deste direito público, constitucional e reclamável.

Sabemos que não basta existir regulações se não houver comprometimento por parte dos gestores para que as transformações ocorram no campo das políticas sociais, em especial na Assistência Social. Raichelis nos ensina que “as transformações contemporâneas que afetam o mundo do trabalho, seus processos e sujeitos, provocam redefinições profundas no Estado e nas políticas sociais, desencadeando novas requisições, demandas e possibilidades ao trabalho no âmbito das políticas sociais” (RAICHELIS, 2010: 750).

São dez anos de implantação do SUAS no nosso país, um sistema jovem e vigoroso. Sua força motriz são os seus mais de 600 mil trabalhadores, inseridos na esfera pública estatal e na rede socioassistencial complementar. Neste recente tempo de implantação do SUAS, registra-se que a evolução das equipes profissionais em todo o país é expressiva. Com a promulgação pela Presidenta Dilma Rousseff da Lei 12.435 em 2011, que altera a Lei 8.742 de 1993, ficou autorizada a aplicação dos recursos federais para pagamento das equipes de referência da Proteção Social Básica e Especial dos municípios, Distrito Federal e estados, responsáveis pela organização (ges-

tão) e oferta (provimento) dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, fortalecendo o processo de profissionalização e de valorização das equipes profissionais da área. O contingente de trabalhadores, inseridos na gestão pública estatal já atingiu cerca de 250 mil, número 77% maior que o identificado em 2005, data de início de implantação do SUAS.

No Brasil, é importante destacar que essas mudanças estão em andamento nas políticas públicas e sociais. No caso da Assistência Social, destaca-se a recente aprovação do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal e do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Municípios, para o quadriênio 2014-2017, como fruto do amplo consenso entre os representantes da gestão participativa do SUAS. O pacto federativo é um caminho aberto para essa construção com o controle social. Não é o caso aqui, detalhar e conceituar os pactos, mas de reafirmar que é o resultado de um esforço coletivo das três esferas de governo, que definiu como questões principais para a Gestão do Trabalho, a saber:

No caso do Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual e do Distrito Federal, aprovado por meio da Resolução CNAS nº 32, de 31 de outubro de 2013:

Art. 3º Constituem prioridades e metas específicas para os Estados:

a) atingir em 100% dos Estados com instituição na estrutura do órgão gestor de assistência social, áreas constituídas como subdivisões administrativas da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho e Vigilância Socioassistencial.

b) atingir em 100% dos Estados quadro de pessoal efetivo

correspondente às funções de gestão no órgão e em suas unidades administrativas descentralizadas, se houver, assim como as equipes de referência das unidades públicas;

No caso do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, aprovado por meio da Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013:

Art. 2º Constituem prioridades e metas específicas para os municípios no âmbito da:

III - Gestão:

a) Desprecarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS com a meta de atingir o percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo estatutário ou empregado público;

b) Estruturar as secretarias municipais de assistência social com a instituição formal de áreas essenciais como subdivisão administrativa, conforme o porte do município, quais sejam: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial para os municípios de grande porte e metrópole.

As metas estabelecidas nos pactos só sairão do papel e do campo das intenções se houver participação ativa e compromissos dos gestores, dos segmentos sociais, dos trabalhadores da área e de suas organizações, da aliança estratégica dos trabalhadores com os usuários do Sistema, como afirma Rizzotti (2011), e com a efetiva participação nas instâncias do SUAS. Os pactos foram construídos, pactuados e aprovados na esfera pública do SUAS, portanto, requer evidência e materialidade.

## **A Vigilância Socioassistencial em destaque**

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004 conceitua a Vigilância Social como aquela área responsável pela:

produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidades e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apatamento social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para diversos segmentos etários. (PNAS, 2004: 39, 40)

Assim, a vigilância socioassistencial passa a se constituir como uma das funções da Política da Assistência Social, que se materializa em uma área estratégica. Um serviço que visa produzir e analisar informações capazes de fomentar e potencializar as equipes de referência, os gestores e conselheiros das três esferas de governo no planejamento, execução, monitoramento e avaliação de suas ações e, dessa forma, contribuir com o aprimoramento da gestão do Sistema e com a qualidade dos serviços ofertados à população.

Como já afirmamos no início deste artigo, as ações da Assistência Social eram estruturadas de forma pontual, fragmentada e desarticuladas, e acrescentamos que elas também eram reféns do imprevisto, com atividades

que visavam ocupar o tempo do público atendido, e cativos, por assim dizer, na demanda espontânea. Há, ainda, resquícios desta lógica de organização e oferta nos dias atuais. Hoje, entretanto, os tempos e as condições de trabalho são inteiramente diferenciados.

As equipes profissionais não contavam com sistemas de informações, precisos e modernos, como o Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, instrumentos de registro das informações, como prontuários, dentre outros recursos, e com as várias possibilidades de cruzamento das informações para identificar, acolher, atender, de forma proativa, aqueles que mais requerem proteção social do Estado brasileiro. É fato que não se pode trabalhar com política pública sem informação.

Historicamente, na nossa área, as ações relacionadas à área se apresentavam de várias formas, sem definição clara do campo específico da Assistência Social, da sua responsabilidade no Sistema Protetivo Brasileiro. Assim, ainda convivemos com serviços e programas respondendo todas as demandas das famílias e indivíduos que se apresentavam e que nos eram encaminhadas, inclusive demandas que seriam de outras políticas públicas sociais e do Sistema de Justiça.

Por isto é imprescindível que o campo específico da Assistência Social seja reconhecido em toda a sua magnitude e avanço, visto que se materializa por meio das suas funções, a proteção social, defesa e garantia de direitos e vigilância socioassistencial. As duas primeiras são operacionalizadas nos serviços, tipificados nacionalmente, nos programas, projetos, benefícios e transferência de renda, que efetivam e garantem os direitos socioassistenciais. A vigilância Socioassistencial ocupa um lugar estratégico no SUAS com duas dimensões.

A primeira é “efetivar direitos para uma parcela da população” (BRASIL, CapacitaSUAS, Caderno 3 , 2013: 14). Esta dimensão ressignifica as ofertas da Assistência Social. Em outras palavras, a vigilância socioassistencial corrobora com as equipes profissionais munindo-as de informações quanti e qualitativas para alcançarem as famílias e indivíduos que requerem a efetivação de direitos socioassistenciais. A segunda dimensão é “ao mesmo tempo reconhecer os que por eles (equipes profissionais) não foram abrangidos” (id.). Ora, este lugar estratégico, “político-institucional” da vigilância socioassistencial, ressignifica a política pública de assistência social.

Dessa forma, pode-se afirmar que “os resultados dessa função de vigilância socioassistencial produzem elementos de referência, parâmetros e como tal são, ao mesmo tempo, insumos para o processo de gestão ao produzir conhecimentos para o planejamento institucional e da ação dos agentes institucionais” (id.). Fomentar e potencializar a proatividade das equipes de referência do SUAS é uma função estratégica e institucional da vigilância socioassistencial.

Além da produção de insumos para a gestão e para o provimento dos serviços e benefícios, ressalta-se que o *feedback* das equipes profissionais para a vigilância socioassistencial é fundamental. Ou seja, ao mesmo tempo em que as equipes da vigilância aportam insumos para as equipes de referência, essas coletam e sistematizam informações no cotidiano, provenientes do seu trabalho, seja no atendimento, na busca ativa, no acompanhamento familiar, na visita domiciliar, nos grupos de convivência, no território de vivência e de atuação, dentre outras atividades e estratégias do trabalho social, contribuindo com as equipes da vigilância socioassistencial.

Enfim, o reconhecimento dessa área da Assistência Social ganha força na PNAS/2004, mas é a LOAS que acolhe e coroa a vigilância socioassistencial, em seu art. 6º-A, parágrafo único, ao afirmar que ela “é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território”, além da sua função para com a qualidade dos serviços e suas respectivas unidades públicas.

## **Considerações Finais**

Esse é um contexto muito favorável à produção de mudanças e de avanços na esfera pública da Assistência Social Brasileira. Estamos vivenciando um movimento de construção e de aprimoramento de novas possibilidades no campo da Gestão do Trabalho, da Educação Permanente do SUAS e da Vigilância Socioassistencial.

Nesses dez anos de implantação do SUAS no Brasil podemos comemorar com o avanço importante na estruturação da gestão do trabalho. Um conceito ainda recente, novo para a Assistência Social. A LOAS atualizada em 2011, imputou à Gestão do Trabalho e Educação Permanente um lugar estratégico e institucional no SUAS ao afirmar no seu art. 6º, inciso V, esta área como um dos grandes objetivos do Sistema.

A assimilação do conceito de Gestão do Trabalho em substituição ao de Recursos Humanos, se objetiva pelo deslocamento da sua vinculação à ciência da administração, como nos ensina Pierantoni, no Livro da Gestão do Trabalho em Saúde (2007: 39),

sendo (re)significado a partir de sua definição clássica, oriunda da ciência da administração, estando subordinado à ótica de quem exerce alguma função de gerência ou de planejamento (gerência de capacidade de pessoas, assim como dos recursos materiais e financeiros, com vistas a uma utilização mais racional e eficiente). Absorve o conceito de força de trabalho da economia política com o uso descritivo e analítico dos fenômenos de mercado de trabalho – emprego/desemprego, produção, renda, assalariamento – e configura-se na gestão do trabalho e na sociologia do trabalho, em um mix que envolve o trabalho, o trabalhador como ‘ser social’ e a sociedade.

Nogueira, estudioso em saúde pública, afirma no livro da Gestão do Trabalho em Saúde (2007: 41) que:

não é diferente a necessidade de aperfeiçoar os processos seletivos de gestão do trabalho e da gestão da educação permanente, a valorização da qualificação de todo o pessoal, com estímulo a uma visão abrangente, mas, nessa fase, os atributos de especialização ganham protagonismo [...]. Valorizar as carreiras estruturadas, com estímulos à progressiva formação dos trabalhadores, além de resguardar o princípio da diversidade na composição da força de trabalho, incentivando talentos, construindo mecanismos inclusivos que contemplem políticas afirmativas levando em consideração a raça/cor, o sexo, a orientação sexual e as pessoas com deficiência, são tendências adotadas em todo o mundo e também no Brasil, notadamente pelas suas diferenças regionais.

Para efeito de síntese, com base nessa reflexão e aprendizados com autores aqui em epígrafe, concluímos reafirmando que é preciso e possível reconhecer que muito se avançou no processo de regulação, estudos, pesquisas, com o desenvolvimento e a realização do CensoSUAS e aprimoramento

do CadSUAS. No entanto, ainda podem ser identificados fatores que impactam e que nos desafiam no cotidiano da gestão do trabalho no SUAS, merecendo reflexão, crítica e dedicação na busca de formas adequadas de superação:

1. *A precariedade no trabalho e desvalorização dos trabalhadores do SUAS;*
2. *A alta rotatividade dos profissionais;*
3. *As formas de contratação direta e indireta pelos gestores em descumprimento da NOB-RH/SUAS;*
4. *As várias jornadas de trabalho, com CPF registrado no CadSUAS em mais de um município;*
5. *O trabalho desregulado e desprotegido;*
6. *A falta de controle e planejamento sobre os gastos com pessoal;*
7. *A realidade dos serviços e o papel estratégico do planejamento de recursos humanos no novo modelo de gestão descentralizada;*
8. *O papel regulador do estado e a necessidade de instrumentos que possibilitem a tomada de decisões e o monitoramento e a avaliação da força de trabalho;*
9. *A baixa participação dos trabalhadores nas instâncias do SUAS, em especial nos Conselhos de Assistência Social;*
10. *O aprimoramento da gestão, a qualificação dos serviços, a formação para o trabalho e a progressão funcional;*
11. *O estabelecimento de mapas de competências das equipes de referência dos serviços;*
12. *O estudo sobre o perfil requerido pelo SUAS de seus trabalhadores;*
13. *A insatisfação dos trabalhadores com a mobilização e representatividade de suas representações;*

Com estas questões sistematizadas, que nos desafiam no coletivo, renovamos

nossa agenda da Gestão do Trabalho afirmando um novo ciclo de possibilidades, fortalecendo o diálogo nas instâncias do SUAS, com gestores, trabalhadores, usuários, sociedade civil organizada e suas respectivas organizações.

## **Referências Bibliográficas**

BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 3. Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da PUC/SP. 1ª Ed. Brasília: MDS, 2013, 124 p.: il.

BRASIL, Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Gestão do Trabalho na Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. - Brasília: CONASS, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição Necessária. - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. A Aliança Estratégica entre os Trabalhadores e os Usuários do SUAS (p. 65 - 86).

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do Assistente Social e as condições de trabalho no SUAS. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 104, p. 750-772, São Paulo, 2010.



# GESTÃO DO TRABALHO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: INTEGRAÇÃO E POSSIBILIDADES

*Dirce Koga<sup>1</sup>*

Sinto-me honrada para debater sobre dois temas muitos caros à política de assistência social: a vigilância socioassistencial e a gestão do trabalho. Nesse sentido, gostaria de cumprimentar a Simone Albuquerque pelos longos diálogos que temos tido e pelo reconhecimento da bravura, persistência e insistência na luta pela implantação do SUAS. Com certeza, o SUAS deve muito à persistência e a luta de trabalhadores incansáveis como estes da assistência social. Da mesma forma, gostaria de reconhecer o trabalho e todo o esforço que o José Crus tem empenhado na efetivação e na legitimação dessa área tão cara e até então tão pouco reconhecida que é a gestão do trabalho.

Os cenários explicitados por Simone Albuquerque (sobre a Vigilância Socioassistencial) e José Crus (em relação à educação permanente e gestão do trabalho) não podem ser descolados do cenário do mundo do trabalho que vivemos no nosso país, na atual conjuntura internacional. Pois, um dos grandes desafios no processo de reconhecimento da gestão do trabalho se refere à identidade dos trabalhadores da assistência social com os demais trabalhadores do nosso país.

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Professora do Programa de Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Cruzeiro do Sul, pesquisadora do Cedest – Centro das Desigualdades Socioterritoriais (PUCSP e INPE).

É a partir desse cenário que gostaria de destacar os pontos convergentes entre a Vigilância Socioassistencial e a Gestão do Trabalho, e que colocam desafios no cotidiano da gestão da política de assistência social.

## **Os “chãos” comuns da vigilância socioassistencial e da gestão do trabalho no SUAS**

Apesar de todos os avanços no campo das políticas sociais, continuamos sendo um país com alta desigualdade social, o que rebate também nas condições de trabalho, que se encontram cada vez mais precarizadas. É nesse cenário que nós, trabalhadores da assistência social, somos desafiados a pensar a integração entre a Vigilância Socioassistencial e a Gestão do Trabalho, que são duas áreas novas para estarmos construindo e consolidando na política de assistência social. Qual é o lugar que ocupam no SUAS? E por onde identificar as possibilidades de integração entre essas duas novas áreas?

Antes de tudo, se faz necessário atentar para os objetivos do SUAS, pois ambas áreas devem cumpri-los. Quanto à integração, penso que esse processo não seja possível sem o “chão”, que diz respeito à realidade onde se dá a gestão do SUAS. Em sendo a vigilância socioassistencial essencialmente uma função do SUAS para fortalecer os seus objetivos, de proteção social e defesa e garantia de direitos, se faz necessário reconhecer o papel da gestão do trabalho, que, eu entendo, cumpre uma função de mediação entre a política de assistência social e o cidadão.

Faz-se importante, nesse momento, o fortalecimento da identidade tanto da vigilância socioassistencial como função e parte da gestão, como também desse campo de mediação que a gestão do trabalho exerce, para se realizar a integração entre ambos os campos de atuação. Porém, nós temos alguns pontos de encontros e desencontros, que se fazem presentes justamente na dinâmica que nós vivemos entre gestão, cidadão e chão, e que compõem pelo menos três cenários em comum.

Um primeiro cenário observado é o chão do cidadão sendo o mesmo chão de vivência do trabalhador da assistência social, isto é, o trabalhador da assistência social vivendo a mesma realidade do cidadão que ele atende. E, às vezes, as condições de trabalho e de vida do trabalhador se fazem muito próximas da própria condição de vida dos usuários que ele atende. Trata-se de uma realidade do trabalhador das políticas sociais, e não estou dizendo que isso seja exclusividade da assistência social, mas se trata de um cenário real a ser considerado.

Um segundo cenário é que o chão do cidadão às vezes não corresponde ao chão de vivência do trabalhador da assistência social. O trabalhador da assistência social mora em um lugar e trabalha em outro, e essa situação é configurada na forma de um embate para se construir pontes de aproximação ou distanciamento entre vivências de mundos diversos.

O último cenário é que o trabalhador da assistência social lida com mais de um chão de gestão, dada a precariedade, a necessidade em se ter mais de um emprego, ou seja, ele mora em uma cidade e trabalha em outras duas diferentes, e não raramente distante da sua cidade de moradia.

Tais cenários e outros mais que certamente fazem parte do cotidiano de milhares de trabalhadores da assistência social pelo país sinalizam quais as condições reais que estão postas para se efetivar a Vigilância Socioassistencial como função e área de gestão do SUAS, na direção do planejamento, na perspectiva da prevenção e da superação do imediatismo.

### **A construção coletiva do conhecimento**

Nesse contexto surgem algumas indagações: Como vamos construir processos de territorialização da política de assistência social, quando nós temos esses cenários, em que o próprio trabalhador da política está vivendo situações de desterritorialização? Penso que nós temos cada vez mais trabalhadores desterritorializados e a política nos chama para construir a territorialização. Como vamos enfrentar esse cenário? Afinal de quê territorialização se trata no campo da política de assistência social? Seria uma divisão administrativa da gestão ou uma nova forma de definição de áreas de abrangência dos serviços socioassistenciais?

Considero que muitas vezes a gestão não parte do chão do cidadão, justamente porque na própria condição do trabalho no cotidiano da gestão têm sido colocadas exigências cada vez mais burocratizadas e mediadas pelos sistemas de informação. Reconhecemos a necessidade e a importância da regulação para a efetivação dessa política, porém, muitas vezes, essa regulação é utilizada ou apontada como um empecilho para que a realidade venha em primeiro lugar. Nesse sentido, costume dizer que o texto vem antes do contexto, e o texto passa a ser o

regimento da gestão de forma desconectada do contexto, onde se dão as demandas e as ofertas da política.

A conexão entre texto e contexto, ou dito de outra forma, entre normatização e dinâmica da realidade se coloca como condição primordial para a gestão da política de assistência social em um país como o Brasil, de dimensão continental e marcado pela diversidade sociocultural e desigualdades sociais.

Penso que a possibilidade de se fazer um encontro entre vigilância socioassistencial e a área da gestão do trabalho é pela via da construção coletiva do conhecimento, considerando o já acumulado e a produção de novos conhecimentos. Não podemos correr o risco, por exemplo, da Vigilância ficar distante dos produtores de conhecimento, que são os trabalhadores que estão no provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, dos próprios usuários que também produzem conhecimento, dos outros atores que atuam na política, que se relacionam com a política e que estão nos territórios.

O caráter coletivo é fundamental nessa produção do conhecimento, também para se garantir sua publicização, pois toda produção precisa circular, ser democratizada tanto no nível interno da gestão, como também envolver os demais atores que atuam na política e no território.

Boaventura de Sousa Santos tem defendido a valorização da experiência social como forma de construção do conhecimento. Segundo o autor,

Assumimos, acriticamente, que o conhecimento científico é a forma de conhecimento rigoroso, que não há

outro a que possamos recorrer, e esse conhecimento científico, penso eu, no meu entender é hoje, em grande medida, o conhecimento na regulação que nos impede de ter uma compreensão mais ampla do mundo. E o que é que significa? É que se a compreensão do mundo é uma compreensão restringida ela tem uma consequência. Oculta-nos a experiência social. (SANTOS, 2003: 3)

Acredito que todo processo de construção do conhecimento passa por estratégias pedagógicas e participativas, em que podemos utilizar tanto de diagnóstico socioterritorial, como na construção dos planos municipais de assistência social, jornadas científicas baseadas nas experiências dos trabalhadores e o próprio processo de territorialização das informações.

Essa integração entre vigilância socioassistencial e gestão do trabalho também deveria ocorrer de forma contextualizada, a partir do chão e do cidadão, que configuram o território usado na gestão do SUAS. A gestão está mais próxima ao texto e a integração, por meio da produção coletiva do conhecimento dos trabalhadores, pode contribuir para sua contextualização.

Nesse sentido, teríamos que exercitar uma agenda comum, tendo a construção do conhecimento como um ponto de partida, como nos aponta o geógrafo Paul Vila “se o que queremos é ter a cabeça alerta, o espírito afiado e a caneta preparada, então é necessário voltar a usar os pés, os pés no chão”.

## **Considerações Finais**

Se por um lado estamos vivendo um momento muito desafiador na política de assistência social pelos seus avanços até aqui, por outro lado, sabemos

que as mudanças não ocorrem da noite para o dia. Por exemplo, temos 5 novas cidades compondo o cenário brasileiro, totalizando 5.570. Se aumenta o numero de municípios por um lado, por outro lado deve-se considerar a realidade majoritária (70%) de municípios muito pequenos. A dimensão continental do país por si só já é um desafio.

Nesse sentido, combinar parâmetros e diretrizes abrangentes para a totalidade das cidades brasileiras, considerando sua diversidade de porte populacional, tem sido uma das tarefas mais desafiadoras do SUAS.

Acoplado a esse cenário temos municípios em que o órgão gestor ainda é um departamento, os nomes dos órgãos gestores continuam variando: departamento de desenvolvimento social, departamento de ação social, dentre outros. Da mesma forma, há que se observar como a identidade e a concepção da Vigilância Socioassistencial e da Gestão do Trabalho está sendo processada e construída.

Temos pela frente duas construções ainda muito incipientes, e se faz necessário não dar as costas para essa realidade. Precisamos avançar com os recursos que temos, a partir da realidade onde vivemos. A professora Joaquina Barata Teixeira (2013), que trabalha com a questão indígena, nos ensina a olhar para essa macro realidade e, ao mesmo tempo, olhar para as diversidades e as particularidades colocadas.

Nesse sentido, considero importante atentar para o grande risco de, na intenção de proteger, de defender e de prevenir, abrir flancos para a desproteção ao se continuar apenas na emergência.

Por exemplo, os nossos benefícios respondem a uma necessidade individual, e sua forma de atender as pessoas e dessas o acessarem é individualizada, ao mesmo tempo, temos realidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas, dentre outras, em que o coletivo é que integra. Então, como é que fica um benefício que é de natureza individual, em uma realidade cuja base é comunitária e coletiva? Ele tem “quebrado”, fraturado essa lógica ou ele tem contribuído para a sua proteção social?

A vigilância socioassistencial e a gestão do trabalho precisam estar muito próximas, para não perder o chão, e fazer com que de fato o nosso modo de operar seja um modo que esteja nessa direção, da defesa, da proteção, da vigilância, no sentido do planejamento e no sentido da prevenção.

Não podemos esquecer que estamos vivendo um momento muito propício de crescimento do mercado de informações e da informatização em relação ao SUAS, gerando produtos, como sistema de vigilância socioassistencial, ao lado do mercado dos diagnósticos e dos planos. Se não tivermos clareza quanto à responsabilidade da gestão, que envolve a produção de diagnósticos e de planos, vamos ficar reféns desse mercado.

Temos que resistir, e aqui eu invoco novamente a importância do papel do Estado no acompanhamento junto aos municípios, para que se retire cada vez mais esse papel fiscalizador e que se tenham processos de acompanhamento pedagógico, de construção coletiva do conhecimento na estruturação da função da vigilância socioassistencial e da gestão do trabalho.

Dessa forma, não podemos ficar reféns do mercado e, ao mesmo tempo, temos que dar conta das nossas tarefas. Penso que processos de formação,

como o Programa Capacitas SUAS, demandam ter por parte dos estados, acompanhamento e apoio sistemáticos junto aos municípios, pois temos que fortalecer a nossa maior riqueza que são os trabalhadores do SUAS.

## **Referências Bibliográficas**

SANTOS, Boaventura de Sousa. Conferência proferida no Seminário Internacional “O papel da sociedade civil na novas pautas políticas”. ABONG, 02/09/2003, Auditório da FGV, São Paulo – SP (mimeo).

TEIXEIRA, Joaquina Barata. A Amazônia e a interface com o SUAS. In: Colin et al (orgs). 20 anos de Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, 2013. P. 188-203.



# A ÉTICA COMO PRINCÍPIO DAS EQUIPES DE REFERÊNCIA NO SUAS: CONCEPÇÃO E O DESAFIO DA INTERDISCIPLINARIDADE

*Lea Lúcia Cecílio Braga<sup>1</sup>*

Este texto objetiva traduzir as reflexões apresentadas no I Seminário Nacional da Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS, realizado em Brasília, nos dias 26 e 27 de maio de 2014, cuja mesa temática propôs discutir os princípios éticos contidos nas normativas do SUAS, NOB/SUAS-2012, e da NOB-RH/2006; as dimensões éticas para qualificação da gestão e do provimento dos serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS; o trabalho social articulado interdisciplinar e combinado na assistência social; o trabalho social ancorado na ética profissional pública e ética política; e o projeto ético político dos trabalhadores do SUAS.

Inicialmente quero agradecer o convite do Departamento de Gestão do SUAS, a diretora Simone Albuquerque e o coordenador da gestão do trabalho, Jose Ferreira da Crus, por essa oportunidade de representar a Secretaria Nacional de Assistência Social nesta mesa.

---

<sup>1</sup> Assistente Social graduada pela PUC/MG, Diretora do Departamento de Proteção Social Básica da Secretaria Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome.

## **A Ética como Princípio das Equipes de Referência no SUAS: Concepção e o desafio da interdisciplinaridade**

Na abordagem do tema “A ética como princípio das Equipes de Referência no SUAS: Concepção e o desafio da interdisciplinaridade”, vou tratar basicamente duas questões: 1) Os princípios colocados para os trabalhadores do SUAS e; 2) o trabalho social com famílias.

O debate e as reflexões sobre a Política Nacional de Assistência Social nos colocam motivos para celebrar, mas também nos exige cautela.

Celebramos incontáveis avanços e conquistas na sua implementação, ao mesmo tempo, que enfrentamos muitos desafios. A Política de Assistência Social constitui-se num desafiante campo de uma política que não só tem a tarefa de se constituir, mas também de desconstruir velhos paradigmas, como o do favor, do efêmero, do particular, do clientelista e ações amadorista.

Debater a Política de Assistência Social, nós impõe afirmar concepções, princípios, diretrizes e sua organização. A Política Nacional de Assistência Social afirma-se no campo estatal de responsabilidade pública com recursos sistemáticos para implementação de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, e ao mesmo tempo, desconstruir o que o conservadorismo ainda coloca ou tenta fortalecer enquanto compreensão da Política de Assistência Social, como políticas destinadas a extrema pobreza, que tenha uma atuação estritamente focalizada e pontual, que não comporta o direito a renda, que se circunscreve a programas e projetos com início, meio e fim, que seja basicamente terceirizada e que não ganhe

investimentos de recursos sistemáticos e garantidos. Enfrenta também os estreitos horizontes da intervenção profissional baseados no imprevisto, episódico, amadorismo, pontual e no imediato. Sabemos que não é tarefa fácil. É desafiante e exige certa dose de coragem e compromisso, muita firmeza e conhecimento para, ousadamente, ascender ao campo do direito, da universalidade, da política pública e da profissionalização.

Sabemos que para atuar neste cenário é muito importante a identidade do trabalhador do SUAS, que se dará por meio de definição de compromissos com estabelecimento de princípios, diretrizes e valores para orientar a sua intervenção profissional.

O projeto ético político dos trabalhadores do SUAS não é particular de nenhuma profissão, embora cada categoria profissional contribua de forma efetiva com saberes e visão de mundo. Mas ele possibilita construir a identidade do trabalhador do SUAS, na medida em que dá uma dimensão civilizatória e muito mais ampla que uma profissão, dialogando com projetos de horizontes mais largos, que rume para maior liberdade do ser humano, que busque igualdade nas diferenças e condições reais de justiça social. Somente um projeto ético político é capaz de unificar os trabalhadores e contribuir para superar as diferenças profissionais.

Nessa perspectiva, pressupõe ter uma dimensão civilizatória muito mais ampla. Os horizontes da formação profissional nos possibilita intervir mas é preciso dialogar com projeto de sociedade, com concepções que garantam de fato a liberdade do ser humano, a igualdade nas diferenças e as condições reais de justiça social. Então são princípios fundamentais que

devem ancorar toda reflexão e apoiar a intervenção dos profissionais no campo da Assistência Social. É com essa compreensão que vamos lutar e defender um projeto ético político que seja capaz de unificar a intervenção e a compreensão dos trabalhadores do SUAS superando as diferenças que na origem da formação de cada um possa apresentar.

Nós falamos hoje de um contingente de mais de 250 mil trabalhadores do SUAS , na rede público-estatal, com conhecimentos e formações específicas que encontram no seu fazer cotidiano dificuldades diversas que tem haver com a sua realidade onde ele está inserido. Limites, estes, muitas vezes da compreensão da gestão da política de Assistência Social, da formação profissional. Discutir a Política de Assistência Social com a calibragem que tem hoje, exige um saber, um conhecimento para além do técnico apreendido na formação e do teórico assimilado pelo conteúdo da academia; exige ainda, uma compreensão de mundo e posicionamentos. Além da dimensão técnica-operativa, exige uma intervenção profissional paramentada em atitude ético-política.

Reafirmo junto com a assistente social Joaquina Barata, professora e atualmente consultora do MDS, que nos falou em uma palestra que a “Política de Assistência Social tem que estar identificada com valores da liberdade, da igualdade e da justiça, e que esse deve ser um compromisso a apaixonar os trabalhadores da ponta dos pés a raiz do cabelo”.

E essa compreensão não é dada somente pelo estudo, pela leitura, pelo texto, mas ela está de acordo com essa dimensão da intervenção que o profissional se coloca, o compromisso com a sociedade, com a dimensão

estratégica, avançada e protagonista, e por que não dizer, revolucionária que a Política de Assistência Social apresenta. Então, é o referenciamento num projeto ético político que pode nos dar essas identidades e nos unificar. Um projeto que captura conhecimento e expertises diferenciadas de um contingente significativo de trabalhadores. E a NOB-RH propõe a estruturação de princípios éticos para orientar a intervenção dos profissionais da Assistência Social:

- a) Defesa intransigente dos direitos socioassistenciais;
- b) Compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade que garantam a oportunidade de convívio para fortalecimento de laços familiares e sociais;
- c) Promoção aos usuários do acesso a informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende;
- d) Proteção à privacidade dos usuários, observado o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção e resgatando sua história de vida;
- e) Compromisso em garantir atenção profissional direcionada para construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade;
- f) Reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social;

- g) Incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito a participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção;
- h) Garantia do acesso da população a política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios;
- i) Devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses;
- j) Contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação dos usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados.

Temos então um conjunto de princípios orientadores para a intervenção dos profissionais na Política de Assistência Social que aliado aos direitos socioassistenciais, unifica e dá dimensão estratégica da intervenção profissional dos trabalhadores do SUAS.

Essa compreensão e posicionamentos contribuem de forma efetiva para a atuação da função de Proteção Social no SUAS e no trabalho Social com famílias que deve buscar:

- Apoiar as famílias para a ampliação de sua capacidade protetiva, autonomia e superação das situações de vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais;

- Ampliar o acesso a direitos e integração entre acesso a renda, serviços e programas das diversas políticas públicas;
- Contribuir com o desenvolvimento de consciência crítica e fortalecimento de processos democráticos e emancipatórios;
- Fortalecer o protagonismo, a participação social e a construção coletiva de projetos societários que incluam mudanças na realidade onde vivem;
- A construção de novos projetos de vida individual, familiar e comunitária e transformação das relações – sejam elas familiares ou comunitárias - com resgate, fortalecimento ou construção de novas relações.

O trabalho social com famílias no SUAS deve partir da compreensão contextualizada das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e/ou social vivenciadas pelas famílias, de suas demandas e potencialidades, precisa ser conduzido por profissionais capacitados e necessariamente definido com a participação das famílias, exige a construção de vínculos e compromissos entre as famílias e os profissionais e requer que sejam refutadas as práticas baseadas no senso comum, que reproduzem ideias carregadas de preconceitos e culpabilizam as famílias por sua situação social, de forma a manter o *status quo*, e impossibilitar os movimentos de transformação da realidade.

### **Aspectos que devem ser considerados para o trabalho social com famílias**

A pluralidade dos membros da família, constituída na relação social, ocupando diferentes posições/funções, o papel da família, suas potencia-

lidades e necessidades individuais e coletivas, as relações familiares, comunitárias e redes sociais de apoio, os ciclos geracionais de reprodução da pobreza, violência, exploração e o reconhecimento de que a família é espaço de cuidado, proteção e socialização, mas também de conflito, isolamento e até mesmo de violações.

É preciso olhar para essa família e reconhecer os diversos arranjos, as especificidades locais e regionais e apontarmos uma intervenção profissional integrada com essa família, ajudando-a na superação das situações que a coloca em vulnerabilidade e risco social e pessoal.

É preciso reconhecer que a família é espaço primeiro do cuidado, da proteção e sociabilidade, mas também de conflito, isolamento e vivência de violações de direitos. E caso ela não apresente as condições necessárias para superação das situações enfrentadas, cabe ao Estado apoiá-la por meio do aporte da intervenção profissional, do acesso aos serviços socioassistenciais, benefícios e programas no âmbito da Política de Assistência Social.

Portanto, a explicitação de princípios que devem nortear o trabalho social com famílias é de fundamental importância:

- Ética, respeito à dignidade, diversidade (arranjos familiares, gênero, etnia, orientação sexual) e não-discriminação;
- Liberdade e autonomia das famílias;
- Horizontalidade nas relações entre profissionais e usuários;
- Equidade na oferta;

- Integralidade na atenção e intersectorialidade nas prestações;
- Superação de abordagens e posturas funcionalistas e conservadoras, fundamentadas na tutela, subalternidade, moralização e ajustamento a modelos pré-estabelecidos.

O trabalho social com famílias no âmbito da Assistência Social deve se comprometer com o fortalecimento do protagonismo e da participação social e construção coletiva de projetos societários que incluam mudanças na realidade onde vive os nossos usuários, deve-se buscar a construção de novos projetos de vida individual, familiar e comunitária.

Portanto, a atuação da gestão da Política Pública de Assistência Social e a intervenção profissional deve ter sempre a centralidade na atenção qualificada e respeitosa ao usuário e marcada pelos compromissos construídos coletivamente. O usuário não é abstrato, ele pertence ou pertenceu a uma família e toda essa dimensão faz sentido se nós tivermos os usuários como a referência e razão de ser do nosso trabalho.

## **Referências Bibliográficas**

BRASIL. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. Brasília, DF: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

BRASIL. Norma Operacional Básica do SUAS. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2012.

BRASIL. Orientações Técnicas sobre o PAIF. Vol. I e II. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2012.



# A ÉTICA COMO PRINCÍPIO DAS EQUIPES DE REFERÊNCIA NO SUAS: CONCEPÇÃO E O DESAFIO DA INTERDISCIPLINARIDADE

*Maria Luiza Amaral Rizzotti<sup>1</sup>*

Entre a teoria e a atividade prática transformadora se insere um trabalho de educação das consciências, de organização dos meios materiais e planos concretos de ação; tudo isso como passagem indispensável para desenvolver ações reais, efetivas. Nesse sentido, uma teoria é prática na medida em que materializa, através de uma série de mediações, o que antes só existia idealmente, como conhecimento da realidade ou antecipação ideal de sua transformação. (VAZQUEZ, 1977: 207)

O presente artigo é resultante de uma reflexão a partir da edição da Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Um momento privilegiado de conteúdos sob diferentes óticas, tendo como pano de fundo o aprimoramento com a formação e capacitação dos trabalhadores da política de assistência social.

O tema aqui proposto é complexo, pois integra conteúdos referentes a: trabalho em equipe que, por si só, desdobra-se em trabalho dividido e cooperado; interdisciplinaridade, que envolve necessariamente a construção dos saberes e a reorganização dos mesmos no espaço socio-ocupacional no cotidiano das políticas sociais; e a ética que não pode ser pensada dissociada do seu contexto histórico, social e político.

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social pela PUC/SP. Professora do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina.

A Política Nacional de Educação Permanente no SUAS<sup>2</sup> traz, como um de seus princípios, a interdisciplinaridade e tem, como pressuposto, tanto a sua dimensão na divisão e hierarquização do trabalho no interior dos serviços socioassistenciais, quanto a divisão dos saberes. O documento defende que a interdisciplinaridade pode e deve contribuir para a superação dessa condição.

A convergência desses temas sugere uma difícil arquitetura que busca um campo reflexivo capaz de criar nexos sobre todas as suas dimensões. Assim, mesmo que didaticamente este texto se organize de forma a discutir o trabalho em equipe, interdisciplinaridade e ética, não caminhará linearmente recompondo cada um desses conceitos, mas tentará subsidiar o processo de formação, convergindo para que se lance luz sobre a relevância do desempenho das equipes no cotidiano profissional no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Outro aspecto importante é a tentativa de tratar esses temas circunscrevendo-os numa leitura crítica e histórica, o que exigirá, de algum modo, que façamos uma análise reconhecendo a ética como um produto histórico, social, econômico e político. Do mesmo modo, dar centralidade ao tema “trabalho em equipe”, o campo do chamado trabalho cooperado e, por fim, tratar a interdisciplinaridade como resultante de um processo de especialização de saberes.

A vinculação com o cotidiano do trabalho no SUAS significa um importante esforço em reconhecer que a proteção social é multidimensional e,

---

2 O documento na íntegra pode ser acessado no Site do MDS, na página <file:///C:/Users/Usuario/Documents/suas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf>

portanto, exige para seu aprimoramento a integração de equipes interdisciplinares alicerçada por um projeto ético e político em defesa da assistência social como direito.

O presente estudo fixou sua atenção na capacidade de trabalhadores com diferentes formações profissionais participarem integralmente na construção de ações que privilegiem a totalidade e a unidade, mais do que a articulação das atividades especializadas, fez necessário identificar alguns elementos fundantes do trabalho em equipe e sua ética.

## **O trabalho em equipe e a lógica da cooperação**

Partimos do pressuposto de que o trabalho em equipe significa a capacidade de cooperação entre seus componentes e, neste caso, trata-se de uma cooperação no campo do trabalho intelectual e pautado no saber especializado. Em que pese a maioria dos estudos sobre trabalho interdisciplinar focar na especialização dos saberes, nesse pequeno artigo, iniciamos nossa reflexão trazendo à tona a concepção de cooperação sob vertentes diferentes.

A fragmentação do objeto da produção é, também, necessariamente, a fragmentação do seu sujeito. Em consequência da racionalização do processo de trabalho, as propriedades particulares e particularidades humanas do trabalhador aparecem cada vez mais como simples fontes de erro, racionalmente calculado de antemão, destas leis parciais e abstratas. O homem não aparece, nem objetivamente nem no seu comportamento em relação ao processo de trabalho como verdadeiro portador do processo. (LUKACS, 1974:103)

Naturalmente é nossa preocupação não desvincular a fragmentação da cooperação, assim como reconhecer que, mesmo no interior das unidades prestadoras de serviços, os trabalhadores sofrem os efeitos das contradições das relações de trabalho e do próprio fetichismo da equipe interdisciplinar. Essa modalidade de trabalho, se pensada fora das determinações estruturantes (o lugar da política social no contexto atual, as estruturas burocráticas e a construção segmentada do conhecimento) pode cair num discurso simplista de que toda a possibilidade de melhorar esse modo de atuar depende apenas da vontade individual da equipe.

Os autores que tratam da divisão e cooperação do trabalho têm como pano de fundo o mundo produtivo e, na maioria das vezes a fábrica. Fazer essa transposição para o setor de serviços, onde se encontram os trabalhadores do SUAS, deve ser cuidadosa e apenas adotar algumas categorias analíticas possíveis de serem identificadas e comparadas. Nesta linha, vale o destaque da divisão entre trabalho especializado e demais trabalhadores e o cuidado para que a definição rígida de papéis e a rotina não contribuam para um processo de alienação e divisão entre os que pensam e os que executam. Lembra-nos Braverman (1981):

Mãos e cérebro tornam-se não apenas separados, mas divididos e hostis, e a unidade humana de mão e cérebro convertem-se em opostos, algo menos que humano. (BRAVERMAN, 1981: 113)

Assim, todo o processo de formação e capacitação deve considerar o modo como o trabalhador se integra nesse cotidiano e o modo como seu poten-

cial intelectual, criador, ético e político pode contribuir no aprimoramento dos serviços e, mais que isso, supere a barreira da desumanização.

A cooperação no trabalho tem intrínseca relação com a divisão social do trabalho que se deu ao longo da história, modificando-se e se acirrando conforme as transformações e exigências de exploração e lucro do modo capitalista de produção. Esse tema pode ser lido com muito mais profundidade em Friedmann (1983), na sua obra “Trabalho em Migalhas”. O autor, além de identificar essa dimensão de barateamento do trabalho a partir de sua divisão/especialização, ainda traz uma reflexão da dificuldade de reorganizar a dinâmica do trabalho coletivo pela construção de objetivos comuns.

Destaca-se que, falar em trabalho cooperado e interdisciplinar recai, na maioria dos autores, no trato dos objetivos comuns. No entanto, Friedmann (1983) questiona esse aspecto ao colocar a construção de objetivos capazes de congregiar as ações como sendo resultante de reconhecimento ideopolítico<sup>3</sup>. Essa dimensão axiológica que pode reservar potencial de não dilaceração do processo de trabalho e seus fins foi tratada por Vazquez (1977), afirmando:

Se a consciência se mostrar ativa ao longo de todo processo prático, resulta daí que é certo que a atividade prática, sobretudo como práxis individual, é inseparável dos fins que a consciência traça, estes fins não se apresentam como produtos acabados, mas sim num processo que só termina quando a finalidade ou resultado ideal, depois

---

3 Ressalta-se que a tônica do autor recai sobre a divisão do trabalho até a desconfiguração total do processo de trabalho e, no limite, toda a lógica de cooperação só pode ser compreendida (não necessariamente concretizada) no âmbito da contradição de classes.

de sofrer as mudanças impostas pelo processo prático, já é um produto real. (VAZQUEZ, 1977: 243)

Desse modo, os trabalhadores só construirão objetivos comuns se cumprirem também ideologicamente e convergirem conceitualmente ou, ainda, se houver um ordenamento hierárquico que desconsidere essa capacidade de construção coletiva de objetivos comuns de determinado grupo de trabalhadores. Neste caso, o contraponto do tema está posto com outro autor, Durkheim (1983), para quem essa construção de objetivos é algo muito simples, desconsiderando as diferenças ideológicas e conceituais dos trabalhadores de uma equipe. Em que pese as leituras de ambos os autores vincularem-se ao campo do trabalho braçal e fabril, ao transportarmos para nosso lugar, o trabalho no âmbito dos serviços, alguns pressupostos ainda ficam valendo como, por exemplo, a necessidade de construir condições conceituais e axiológicas em torno dos preceitos que embalam o SUAS.

Outro aspecto importante a ser destacado nesse tema é o contexto institucional do trabalho em equipe, desenhado pela burocracia da estrutura pública que tem na sua gênese a hierarquização dos saberes e dos poderes, além de utilizar-se de diferentes mecanismos de poder para se sustentar. Esse contexto, próprio das estruturas institucionais, não contribui para o modelo idealizado do trabalho em equipe, que pressupõe horizontalização e democratização de poderes e saberes. Um dos principais legados das estruturas burocráticas é a consubstanciação do poder, dominação e alienação no trabalho (MOTTA)<sup>4</sup>.

---

4 Prestes Motta escreve sobre o poder nas organizações tendo com fundamento o pensamento sobre burocracia escrito por Max Weber, Maurício de Tragtenberg, dentre outros.

Desse modo, nossa intenção, ao trazermos elementos como hierarquia e poder no âmbito das estruturas organizacionais, é apenas desvendar importantes entraves para que o trabalho em equipe e interdisciplinar se concretize. Ao identificarmos os fundamentos da divisão do trabalho e seu funcionamento, além da disciplinarização dos saberes, buscaremos os caminhos de integração e convívio integrado com mais consciência e preparo.

Refletir o trabalho interdisciplinar das equipes no interior dos serviços socioassistenciais implica considerar o trabalho como essência da vida dos homens, na medida em que cada sujeito, ao realizar uma dada atividade, tem a possibilidade de modificar o seu meio. Esse caráter de essencialidade, se por um lado torna possível ao homem desenvolver sua natureza criadora, por outro comporta todas as formas de exploração e alienação.

Nesse sentido, a defesa do trabalho em equipe e multidisciplinar, justifica-se como uma forma de resgatar a dimensão reflexiva e criadora, cada vez mais, pautada na realidade local e suas possibilidades de modificações e avanços.

## **Interdisciplinaridade e a multidimensionalidade da realidade social e proteção social**

Segundo a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, a interdisciplinaridade é entendida como um caminho assertivo para superar a fragmentação e a hierarquização dos saberes e das práticas.

A interdisciplinaridade permite a ampliação do foco da visão profissional favorecendo maior aproxima-

ção das equipes profissionais à integralidade das situações experimentadas por usuários e beneficiários do Sistema. Podendo, por isso mesmo, contribuir na formulação de respostas às questões, demandas, problemas e dificuldades que emergem dos processos de trabalho e das práticas profissionais. (BRASIL/Política Nacional de Educação Permanente/MDS. 2013:36)

O avanço das ciências e a expansão histórica dos direitos sociais têm trazido como um dos seus focos centrais a articulação entre as disciplinas profissionais numa perspectiva de atenção às reais requisições do todo social. A proposta do trabalho interdisciplinar prevê vencer a fragmentação das ações e, conseqüentemente, superar a visão estruturalista da realidade ou, em outros termos, resgatar a visão multidimensional inerente à realidade social e expressa em seu cotidiano. Nessa ótica, não se trata apenas de somar as partes na reorganização do processo de trabalho, mas também superar a visão mecanicista na explicação dessa realidade.

No que concerne aos saberes disciplinares que formam as especialidades também existem inúmeros estudos sobre o tema que, em sua maioria, seguem a lógica reflexiva da especialização das ciências, tendo como pressuposto que essa especialização levou à construção de conhecimento e ao aprofundamento. No entanto, o caminho contrário que persegue a lógica da multidimensionalidade e da transdisciplinaridade reconhece a necessidade de uma volta que possibilite visões da realidade e alternativas de intervenção cada vez mais voltada para o “todo”.

Para Minayo, transdisciplinaridade pode ser entendida como:

Resultante da capacidade que nós temos de ultrapassar as fronteiras das disciplinas pelo investimento articulado e a contribuição das diferentes disciplinas em jogo, um processo de investigação que inclui articulação de teorias e conceitos, métodos e técnicas e, não menos importante, o diálogo entre as pessoas. (MINAYO, 2010: 3)

Nessa linha, vale destacar os temas que fundamentam o trabalho interdisciplinar no SUAS e que exigem convergência conceitual, como por exemplo, a vulnerabilidade e a pobreza, temas que estão presentes nessa política pública. Couto, Raichelis e Yazbek afirmam quanto a isso:

Evidenciam-se condições de pobreza e vulnerabilidade associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, nas quais se somam necessidades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias. Trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza que não se reduz às provações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão. (COUTO & RAICHELIS & YAZBEK, 2010: 40)

O reconhecimento da multidimensionalidade é uma importante justificativa para a interdisciplinaridade, pois os diferentes saberes e olhares sobre uma dada realidade permitirá a construção de caminhos integrados e intervenções conjuntas e partilhadas.

Outro aspecto importante quando olhamos para a integração da equipe pela via da lógica da complexidade e multidimensionalidade nos fundamentos é o como essa dimensão se expressa no cotidiano, pois na mesma

proporção em que a vulnerabilidade é multidimensional, a proteção a ser afiançada pela política de assistência social também o é. Assim, o trabalho (expresso nas seguranças da Assistência Social) também deve reconhecer a necessidade de complementação das diferentes áreas de formação para que elas (seguranças e proteção) se concretizem.

Não há proteção social que se faça apenas por uma política pública, nem tão pouco por uma única categoria profissional ou um único tipo de trabalho técnico. Com esse olhar plasmam-se os temas relacionados à complexidade do objetivo a que a política se propõe a cumprir; a diversidade de leituras de uma dada realidade a depender do caminho de formação profissional; as estruturas burocráticas nas quais se operam as políticas sociais; a capacidade do corpo de trabalhadores vencerem a tendência de divisão do trabalho e construir caminhos cooperados.

Os profissionais nas equipes sofrem o reflexo de se constituírem profissões determinadas social e historicamente pelo processo da divisão sociotécnica do trabalho, portanto, têm condições definidas para o exercício de sua ação. Ao mesmo tempo, reservam o potencial de imprimir, ao seu trabalho, um caráter ideológico, político e técnico, mas necessariamente vinculados “organicamente” a uma das classes sociais<sup>5</sup>.

Como realidade vivida e representada na e pela consciência de seus agentes profissionais, expressa pelo discurso teórico-ideológico sobre o exercício profissional como atividade socialmente determinada pelas

---

<sup>5</sup> Até porque, como já dito não há construção ético-política de grupos profissionais desvinculados dos projetos societários.

circunstâncias sociais objetivas que conferem uma direção social à prática profissional, o que condiciona e mesmo ultrapassa a vontade e/ou a consciência de seus agentes individuais. (IAMAMOTO, 1985:79)

Essa dimensão teórico-ideológica posta pela autora reconhece a dimensão do trabalho intelectual que se manifesta no plano abstrato, pautada nas possibilidades reais de sua ação política, teórica e técnica, o que significa dizer que não há determinação total sobre os profissionais de uma equipe e que sempre existirá um campo de liberdade intelectual.

Assim, integrar uma equipe com diferentes profissões, exige que a mesma defina seu campo de compromissos e de aprimoramento intelectual. Tais compromissos estão sempre vinculados com matrizes teóricas de leitura de realidade e, ainda, com um campo de contradições e antagonismos que influenciam o Estado e a sociedade em suas apostas, sobretudo, no que concerne ao modelo de desenvolvimento social a ser operacionalizado.

## **Dimensão ideopolítica do trabalho profissional**

As chamadas dimensões ética e política no âmbito do trabalho profissional circunscrevem-se social e historicamente. Não há como retirar os nexos e relação de interdependência desses conceitos. Olegna Souza Guedes (2011), ao analisar a categoria liberdade associando a projeto ético político, reconhece a associação da ética individual ou, como aqui pensada, no espaço do trabalho de um campo coletivo e de reconhecimento do próprio gênero humano. Assim se expressa a autora:

Não há como pensar no horizonte da ética sem desencilhar-se das ciladas postas pelo ideário liberal, que interpreta a liberdade como subjugada a limites para escolhas individuais. Não há, portanto, como dissociar a análise ética do debate político que ela impõe; caso contrário, distancia-se do projeto ético-político defendido pela categoria profissional dos assistentes sociais. (GUEDES, 2011:161)

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

Essa mescla entre conhecimento e compromisso designa um campo que pode e deve influenciar os trabalhadores, não apenas nas suas atribuições e fazeres no dia-a-dia no interior dos serviços, mas também podem e devem contribuir para a proposição de objetivos comuns capazes de articular e integrar a equipe interdisciplinar. Em relação ao conhecimento que propicia esse avanço, a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS indica:

A investigação e construção de saberes e conhecimentos calcados na valorização da interdisciplinaridade fundamentada no reconhecimento dos saberes específicos de cada área, na sua complementaridade e na possibilidade de construção de novos saberes e práticas. (BRASIL/MDS/PNEP, 2013:36)

A construção de conhecimentos conjuntos e transdisciplinares é, sem dúvida, um impulsionador de articulação entre os trabalhadores do SUAS. Soma-se a essa possibilidade o campo ético que influencia a construção de conhecimento e também o cotidiano do trabalho.

Não é nossa intenção, ao tratar desse tema, fazer um tratado sobre a ética, mas tão somente resgatar por esse aspecto a capacidade do campo axiológico/valorativo servir para realçar a característica do trabalho intelectual dos trabalhadores do SUAS e identificar um elo que possibilite a construção de objetivos e saberes verdadeiramente comuns.

Se, no início dessa reflexão, apontamos as dificuldades do trabalho cooperado e coletivo, considerando as determinações das estruturas burocráticas (hieraquizadoras e apartadoras) e do conhecimento dividido ao longo da sua história, nesse momento nos cabe, a partir de uma leitura no campo da ética, construir uma possibilidade. Os valores éticos dos trabalhadores contribuem com o trabalho coletivo na medida em que convergem com os princípios de ampliação de direitos e democratização na e da política de assistência social.

Esse princípio, em que pese sustentar o novo paradigma e desenho dessa política, ainda luta com a ética burguesa liberal assentada na soberania do mercado, do esforço individual para a superação da pobreza. Desse modo, o contexto ético que fundamenta o sistema de proteção social brasileiro na atualidade está em luta com o modelo disseminado na sociedade, cuja égide é a exclusão dos pobres e miseráveis.

No interior dos serviços da política de assistência social há a necessidade de fazer a defesa intransigente da cidadania, do direito, da diversidade e da democracia. Portanto, essa defesa trava um campo de luta com o pensamento hegemônico na sociedade eivado do ethos burguês, pois os direitos socioassistenciais (renda e acesso a serviços) figuram num campo de disputa econômica e política.

## **Considerações finais**

O tema proposto nessa pequena reflexão ancora-se num verdadeiro caleidoscópio de conceitos e posicionamentos de diferentes autores, pois pode ser tratado pela especialização do conhecimento, pela divisão do trabalho, a cooperação do trabalho, os contextos das organizações burocráticas e influência nas suas relações, a dimensão valorativa e axiológica que tem vinculação com posicionamentos ideopolíticos e, por conseguinte, a ética social, dentre outros temas.

Aqui apenas apontamos esse grande arco de caminhos reflexivos sem nos aprofundarmos, tendo o objetivo apenas de mostrar algumas possibilidades de análises que permitiriam o aperfeiçoamento dos serviços socioassistenciais sob a ótica da integração das equipes, dada a centralidade da qualificação do trabalho profissional.

A luta entre o conformar-se e o transformar-se, torna-se concreta pela construção de novos saberes capazes de articular conceitos e cotidiano; pela capacidade de trabalhar cooperadamente a partir de objetivos pautados em valores éticos convergentes, cuja difusão e a solidificação desses valores incluindo, sobretudo, o debate desse direito com os usuários desses serviços, pode ser um caminho que solidifica a equipe, integrando-a pelos seus saberes e preceitos éticos e, portanto, construindo, ainda que em passos lentos, um novo valor sobre o direito de proteção, seguridade coletiva e o dever do Estado.

Por fim, vale salientar que o processo de educação permanente já iniciado no âmbito do SUAS, ao trazer como pressuposto articulado o trabalho em equipe e a ética, reestabelece um velho e, ao mesmo tempo, novo tema, o

direito à proteção e seu lugar central no âmbito do Estado e por conseguinte dos serviços públicos. Essa provocação ética e a interdisciplinaridade conclamam seus trabalhadores a produzirem saberes e práticas que, ao reconhecer a autonomia intelectual das diferentes áreas profissionais, também restauram o sentido do trabalho criador e comprometido.

## **Referências Bibliográficas**

BRASIL, Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

BRAVERMAN, H. Trabalho e o Capital Monopolista - a degradação do trabalho no século XX. 3ª edição. Rio de Janeiro. Zahar, 1977.

COUTO & RAICHELIS, R. & YAZBEK, M.C. A Política Nacional de Assistência Social: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In COUTO, B. R & SILVA e SILVA, M. O. RAICHELIS, R. & YAZBEK, M.C. O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em Movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DURKHEIM, E. A divisão do Trabalho Social. V.1 2ª edição. Lisboa. Proença, 1984.

FRIEDMANN, G. O Trabalho em Migalhas: especialização e lazes. 2ª edição. São Paulo. Perspectiva, 1983.

GUEDES, Olegna. A liberdade em obras do jovem Marx: referências para reflexões sobre ética. Revista Kataliys. Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2011. <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n2/02.pdf><http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n2/02.pdf>. acesso em 20/02/2014.

IAMAMOTO, M. & CARVALHO, R. Relações Sociais e o Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórica metodológica. 3ª edição. São Paulo. Cortez, 1985.

MINAYO, M.C.S. Disciplinaridade, Interdisciplinaridade e Complexidade. Revista Emancipação. V.10. N. 2. 2010. acesso pelo site <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1937> em 25/02/2014.

MOTTA, Fernando C. Prestes. O que é burocracia: São Paulo: Brasiliense, 1984.

VAZQUEZ, A. S. Filosofia da Práxis. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.





# A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SUAS: REMOVENDO PEDRAS NO MEIO DO CAMINHO

*José Crus<sup>1</sup>*

*Joaquina Barata<sup>2</sup>*

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) institucionalizou-se no Brasil para assegurar direitos sociais (em especial direitos socioassistenciais) num trajeto de ruptura com o modelo assistencialista anterior vigente até 2002 (baseado na benesse e na caridade), cujas características são soavelmente conhecidas por: ações episódicas, paternalistas, subordinadas à política do “favor” e da barganha.

Essa institucionalização republicana passou a exigir ações e medidas necessárias à efetivação dos inéditos compromissos estatais assumidos pelo novo sistema, com desdobramentos que se impõem para além da aprovação de seus marcos jurídico-políticos, os quais, formalmente consolidados, são extremamente importantes no campo da consolidação dos direitos sociais, mas não suficientes.

---

1 Assistente Social (PUC/MG), Especialista em Políticas Públicas (UFMG), Analista de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, cedido para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Coordenador Geral da Gestão do Trabalho do SUAS.

2 Assistente Social (UFPA), Especialista em Administração Universitária (IGLU-EUA/UFAL), Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA), Pró-Reitora de Planejamento da UFPA (1993/97), membro da IFSW em dois mandatos (2002/2005 – 2005/2008), Vice-Presidente do CFESS (2002/2005).

Tal trajetória não foi simples, nem pacífica e nem consensual. Mesmo ancorado em preceitos constitucionais, o caminho dessa institucionalização enfrentou, e ainda enfrenta, embates em suas instâncias federativas, tanto de natureza orçamentária, quanto de natureza ético-política. A efetivação do SUAS não escapa ao campo das contradições, da luta de classes, de posições conservadoras *versus* posições de defesa e garantia dos direitos sociais (os mais combatidos pelos reacionários). Não obstante a tais enfrentamentos, o SUAS hoje está presente em todos os 5.570 municípios brasileiros e no Distrito Federal, bem como em todos os estados da federação, com equipamentos públicos estatais e com serviços tipificados e cofinanciados pelo Governo Federal.

Pode-se dizer hoje que o SUAS é um Sistema Público instalado, o qual conta com mais de 600 mil trabalhadores e trabalhadoras inseridos na rede socioassistencial pública estatal e complementar. Após a fase de formalização e aprovação de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, de aprovação de todos os seus instrumentos jurídico-políticos, e de implantação do SUAS, o momento atual representa uma segunda fase, ou seja, o de aprimorar a gestão do Sistema e qualificar suas atenções. Nessa perspectiva, a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS) é um dos pilares que corrobora com este processo.

A PNEP/SUAS surgiu como proposta emanada do debate democrático, oriundo das conferências de controle social, tendo sua discussão percorrido todas as instâncias do Sistema, tanto no âmbito dos conselhos (nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais), quanto no âmbito da gestão e do trabalho, a exemplo: Colegiado de Gestores Municipais de

âmbitos Nacional e Estaduais (Congemas e Coegemas); Fórum dos Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas); Comissão Intergestores Tripartite (CIT), bem como em instâncias acadêmicas, ou seja, Instituições de Ensino das cinco regiões do país. Percorreu também o debate das entidades de classe representativas das categorias profissionais do SUAS por meio do Fórum Nacional dos trabalhadores do SUAS (FNTSUAS). Foi debatida com especialistas em Educação Permanente e vários colaboradores que participaram desde o início de sua formulação.

A PNEP/SUAS está ancorada nas normativas do Sistema: na PNAS/2004, nas Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS de 2005 e de 2012), na NOB/RH do SUAS de 2006, no Plano Decenal da Assistência Social e na própria Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com suas respectivas alterações, em especial 2011, por meio da Lei nº 12.435, que tem sido reconhecida como uma conquista civilizatória da sociedade brasileira.

A LOAS estabelece entre os objetivos da gestão do SUAS a gestão do trabalho e a educação permanente, e atribuiu ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a responsabilidade de formular uma política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da Assistência Social, conforme seu art. 19, IX.

## **O processo de construção da PNEP/SUAS**

Após a fase de análise das deliberações das Conferências Nacionais, discussões e proposições, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do

MDS formulou uma versão preliminar, a ser submetida ao debate. Assim, inicia-se um amplo processo de discussão, envolvendo gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários da Política, além das instâncias acadêmicas. As diretrizes e princípios que a orientam foram apresentados, pela primeira vez em 2011, durante a reunião do Fonseas. A corresponsabilidade dos entes federativos, expressa em seu texto, também foi fruto de pactuação na CIT neste mesmo ano.

Após essa pactuação, a versão preliminar foi apresentada ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Neste momento não houve consenso para aprovação do documento, mas deliberou-se em publicizar e disseminar o texto, em versão preliminar, na VIII Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em 2011, bem como se decidiu pela organização de um Grupo de Trabalho<sup>3</sup>, destinado ao aprofundamento do debate sobre o seu conteúdo e responsável por sistematizar o texto final da PNEP/SUAS.

O texto foi amplamente discutido na referida Conferência, que pautou a temática da *valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios*, ou seja, a pauta dos trabalhadores estava em evidência nesta conferência, e os próprios trabalhadores comungaram com a exigência da Educação Permanente.

No ano de 2012, o CNAS e o MDS realizaram uma oficina<sup>4</sup> para avançar no debate da PNEP/SUAS, contando com a participação de representantes de Instituições de Ensino Superior, Associações de Ensino e Pesquisa, FNTSU-

---

3 Instituído por meio da Resolução CNAS nº 19, de 06 de junho de 2012.

4 Realizada em 25 de abril de 2012.

AS, organizações representativas dos gestores estaduais, do Distrito Federal (DF) e municipais, das entidades profissionais, especialistas e colaboradores.

Após esta oficina, que foi gravada e editada, o GT, instituído pelo CNAS, inicia seu trabalho contando com valiosas contribuições de colaboradores/as especialistas, em especial do Serviço Social. Várias foram as reuniões, no âmbito do CNAS, para a construção final do documento. Finalmente, em 13 de março de 2013, o CNAS aprova o texto final da PNEP/SUAS, por meio da Resolução CNAS nº 04, de 13 de março de 2013, que a institui como Política Nacional.

Como sintetiza o próprio documento, são objetivos específicos da PNEP/SUAS:

- a) Desenvolver junto aos trabalhadores e conselheiros condições para que possam distinguir e fortalecer a centralidade dos direitos socioassistenciais do cidadão no processo de gestão e no desenvolvimento das atenções em benefícios e serviços;
- b) Desenvolver junto aos trabalhadores da Assistência Social as competências e capacidades específicas e compartilhadas requeridas para a melhoria e qualidade continuada da gestão do SUAS e da oferta e provimento do serviços e benefícios socioassistenciais;
- c) Desenvolver junto aos conselheiros da Assistência Social as competências e capacidades requeridas para a melhoria contínua da qualidade do controle social e da gestão participativa do SUAS;

d) Instituir mecanismos institucionais que permitam descentralizar para estados, municípios e Distrito Federal atribuições relacionadas ao planejamento, oferta e implementação de ações de formação e de capacitação;

e) Instituir mecanismos institucionais que permitam a participação dos trabalhadores e dos usuários do SUAS, dos conselheiros e das instituições de ensino, as quais formam a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS, nos processos de formulação de diagnósticos de necessidades, planejamento e implementação das ações de formação e capacitação;

f) Criar mecanismos que gerem aproximações entre as manifestações dos usuários e o conteúdo das ações de capacitação e formação;

g) Ofertar aos trabalhadores Percursos Formativos e ações de formação e capacitação adequados às qualificações profissionais requeridas pelo SUAS;

h) Ofertar aos conselheiros de Assistência Social Percursos Formativos e ações de formação e capacitação adequados às qualificações requeridas ao exercício do controle social;

i) Criar meios e mecanismos de ensino e aprendizagem que permitam o aprendizado contínuo e permanente dos trabalhadores do SUAS nos diferentes contextos e por meio da experiência no trabalho;

j) Criar meios e mecanismos institucionais que permitam articular o universo do ensino, da pesquisa e da extensão ao universo da gestão e do provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais, de forma a contribuir para o desenvolvimento das competên-

cias necessárias à contínua e permanente melhoria da qualidade do SUAS;

k) Consolidar referências teóricas, técnicas e ético-políticas na Assistência Social a partir da aproximação entre a gestão do SUAS, o provimento dos serviços e benefícios e Instituições de Ensino, pesquisa e extensão, potencializando a produção, sistematização e disseminação de conhecimentos (BRASIL, 2013, p. 27).

Não seria possível prosseguir a tarefa de institucionalização da PNEP/SUAS sem que fosse unificado, em âmbito nacional, o entendimento do conteúdo da Educação Permanente no SUAS, o qual foi consensuado como:

[...] o processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir do movimento histórico, da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis (BRASIL, 2013, p. 34).

## **A quem se destina a PNEP/SUAS?**

É sabido que o corpo de profissionais do SUAS é composto por trabalhadores dos níveis: fundamental, médio e superior. Nenhum dos níveis será excluído das ações de capacitação e formação. Além destes, serão contemplados gestores e agentes de controle social no exercício de suas competências e responsabilidades.

Como se trata de um corpo heterogêneo, do ponto de vista das formações e das ocupações, há que ser concebida uma estratégia capaz de identificar

e fortalecer conteúdos unificados destinados a todos os trabalhadores, e conteúdos que demandam abordagens específicas. A diversidade de formações e qualificações que se encontrarão nos momentos de capacitação e de formação, sem dúvida enriquecerá a apropriação de novos conteúdos e ensinará novos aportes ao conjunto de informações que alimentam o exercício profissional e a pesquisa no campo dos direitos sociais e da proteção social.

São dimensões estratégicas da PNEP/SUAS:

- A concepção dos ambientes de trabalho como espaços democráticos de escuta, envolvendo trabalhadores e usuários para aperfeiçoamento dos processos de trabalho.
- A compreensão do trabalho como espaço de aprendizado (dimensão pedagógica) e de compromisso com a mudança da realidade (dimensão ético-política).
- A educação permanente no trabalho como campo da construção do saber, de sentidos e significados para as práticas e não apenas a transmissão de saberes.

Não obstante a reconhecida necessidade da PNEP/SUAS para o conjunto dos trabalhadores da proteção social, sua importância e alcance, contudo, tem um mais largo espectro: a) alcança a relação do Estado com a Sociedade no que toca à qualidade da política pública de Proteção Social; b) contribui para avançar na busca de patamares civilizatórios superiores no campo dos direitos sociais; e, c) contribui ainda para pressionar o poder estatal no sentido do combate à desigualdade social, que vem se acentuan-

do no mundo, especialmente desde a década de 90, uma vez que a riqueza privada dos detentores dos meios de produção cresce continuamente, mesmo quando a renda nacional diminui (PICKET, 2014).

Via de regra, quando se discute a destinação da PNEP/SUAS nos fóruns já mencionados, comparece a questão do usuário (sujeito de direito) como público a ser envolvido numa política de educação permanente do SUAS. Trata-se de importante reflexão, sem dúvida, e essa perspectiva precisa estar, sim, no horizonte da PNEP/SUAS, uma vez que o trabalho no SUAS não se resume a um atendimento de dimensão exclusivamente material (plano objetivo), mas comporta uma ação educativa (plano subjetivo) no vasto horizonte do avanço da cidadania e da busca da emancipação humana. Isto, entretanto, requer novos planejamentos, novos e urgentes aportes institucionais e novas e urgentes iniciativas no interior do SUAS.

Ensaia-se aqui apontar alguns tópicos de interesses de todos os trabalhadores do SUAS, no âmbito da educação permanente, os quais deverão instruir sua formação unificada, a saber:

- Os Sistemas de Proteção Social na aurora do século XXI.
- Os direitos sociais no conjunto ampliado dos direitos humanos.
- As funções de Proteção Social, Vigilância Social e Defesa Social e Institucional.
- As seguranças sociais e a responsabilidade estatal.
- Fundamentos da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

- A “questão social” no Brasil e suas manifestações nas cinco regiões brasileiras, suas especificidades e particularidades.
- Estado brasileiro: diversidade étnica e especificidades territoriais: desafios às Seguranças Sociais.
- O campo relacional, especificidade da Assistência Social.

## **Gestão compartilhada da PNEP/SUAS: exigências do Pacto federativo**

O desenho institucional do federalismo brasileiro, consagrado na Constituição Federal de 88, que visou a distribuição do poder e a autonomia de cada ente federado, em oposição ao Estado centralizador e autoritário do período anterior do regime de arbítrio, trouxe, com a independência da unidade federada e com sua autonomia, a contrapartida da responsabilidade, da exigência de iniciativas locais inovadoras, de um maior refinamento cívico por parte de gestores estaduais e municipais, na condução da “coisa pública”. E o refinamento cívico precisa enfrentar corajosamente a questão social contemporânea.

No quadro republicano brasileiro, as três unidades federadas (União, estados e municípios), em suas dimensões de autonomia e de ausência de hierarquia entre os poderes, impõe permanente articulação na perspectiva da **gestão compartilhada do SUAS**. A autonomia federativa não impede a unidade nacional, a cooperação e a congregação de forças políticas, sociais e de recursos públicos para a gestão do SUAS, ainda mais quando se

reconhece tratar-se de um Sistema novo no Brasil, que tem o desafio de assegurar seguranças sociais a todos os cidadãos/ãs brasileiros/as.

É nesse cenário de autonomia da União, estados, Distrito Federal e municípios que ganha sentido um pacto federativo que valorize a cooperação e não a competição entre unidades federadas. Pacto que promova a celebração das diversidades regionais, étnicas e ambientais, que fortaleça as diferentes identidades, ativos e atributos regionais.

Ora, a desigualdade social em nosso país e no mundo, hoje, não se resume à pobreza operária, e nem à indigência do *lumpem* proletariado do passado, que existiram na Europa no século XIX num cenário de escassez e de baixas forças produtivas e tecnológicas. A questão social hoje, paradoxalmente, ampliou-se num cenário de abundância, em um universo imenso de geração de riqueza e de produção de mercadorias que lotam as prateleiras dos *Shoppings*, dos supermercados e *magazines*, criando maravilhas no campo do consumo, das artes, da ciência e da técnica, mas às quais somente um reduzido contingente de pessoas tem acesso.

Um grande contingente dos despossuídos de hoje não quer ir mais para a mendicância, não quer mais esmola, nem caridade, nem o humilhante assistencialismo. Quer direitos, cidadania, igualdade, justiça social e equidade. E o que complexifica ainda mais essa realidade é que a “questão social” tem também uma dimensão subjetiva assustadora, em que se constata a erosão do sistema de valores que sustentavam a coesão da sociedade, que fortaleciam a união das famílias, a ética do convívio e o respeito à vida. Prevaecem em nossos tempos as contraditórias determinações de uma

ordem social global injusta em si mesma, que continua abrigando poderosos grupos econômicos, donos da terra, dos meios de produção e do dinheiro, e um grande contingente de despossuídos.

O SUAS vem para oferecer ao cidadão brasileiro o direito e não o favor, a assistência social a quem dela precisa e requer proteção social do Estado e não o assistencialismo, a proteção segura e sistemática e não o paternalismo. Os pactos federativos correm risco de competição? Segundo Abrúcio (2000) sim, e a competição promove um verdadeiro estrago predatório ao federalismo, porque fragmenta a nação e prejudica as regiões menos dinâmicas do ponto de vista da economia. Ainda segundo este autor, só a cooperação tem a capacidade de articular o país numa força política extraordinária, em tempos de mundialização do capital, para o enfrentamento dos poderosos do mundo que se opõem a políticas redistributivas.

Gestores estaduais, do Distrito Federal e municipais não podem mais se mirar na gestão pública do passado, que só tratava de questões locais relacionadas às suas elites, que só atendiam às suas pressões, curvando-se aos ditames dos latifundiários e outros donos do poder econômico, ignorando as necessidades das populações trabalhadoras, verdadeiras criadoras da riqueza nacional. A história já demonstrou que isso não funciona. O que funciona é o atendimento às prioridades ontológicas do ser social, com suas necessidades humanas de pão, trabalho, terra, alimento, educação, saúde, cidadania e o direito a ter direitos, como dizia Agnes Heller (1982).

A gestão compartilhada tem que apostar no SUAS como um Sistema que pode apresentar condições de concretizar a Assistência Social como direi-

to *público e constitucional, portanto, reclamável* no Brasil. Quiçá possa ir além. Os entes federados poderão ofertar quaisquer Percursos Formativos e tipos de ação de formação e de capacitação estabelecidos e, em consonância com as normativas do SUAS, assumir responsabilidades compartilhadas e específicas na gestão da PNEP/SUAS.

Dentre as responsabilidades compartilhadas, destaca-se a institucionalização dos Núcleos de Educação Permanente do SUAS, instância idealizada sob a diretriz democrática, participativa e descentralizada, compreendida como instrumento central para a efetivação da perspectiva político-pedagógica da Educação Permanente no SUAS, nas três esferas de governo. Esta instância ganha relevância com a participação e contribuição dos gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários e representantes das Instituições de Ensino, integrantes da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS.

De acordo com as diretrizes e princípios da PNEP/SUAS, “esse modelo objetiva possibilitar a descentralização de atribuições relacionadas à realização de diagnósticos e ao planejamento e oferta de ações de formação e capacitação; mantendo-se, ao mesmo tempo, atento à unidade nacional dessas ações” (PNEP/SUAS, 2013, p. 49). Ainda merece destaque e relevo, sem detalhamento da operacionalização de cada uma neste artigo, as atividades essenciais dos Núcleos de Educação Permanente no âmbito do SUAS (BRASIL, 2013, p. 50-51):

- a) a problematização do saber e da experiência, que resulta dos processos de implementação do SUAS; b)
- a produção de conhecimento sobre os diferentes as-

pectos do trabalho e do controle social no SUAS; c) a elaboração de diagnósticos de necessidades de qualificação dos trabalhadores; d) a organização de observatórios de práticas profissionais; e) a sistematização de experiências de gestão e provimento dos serviços e benefícios; f) o planejamento das ações de formação e capacitação; g) o acompanhamento das ações de formação e capacitação realizadas; h) a socialização e disseminação das informações e conhecimentos produzidos, por meio da realização de fóruns, jornadas, seminários, entre outros; i) a validação de certificados de ações de formação e de capacitação adquiridos externamente aos percursos formativos estabelecidos nesta Política.

## **Contribuição da PNEP/SUAS ao patamar ascendente do SUAS**

O SUAS, no patamar ascendente aspirado, hoje é o desafio mais instigante ao pacto federativo, e a PNEP/SUAS significa uma contribuição a esse processo, havendo quatro razões para a gestão compartilhada a seu favor:

1. A primeira razão é o momento histórico em que vive o SUAS, de implantação e efetivação, em que muitos ainda se debatem com a herança do velho paradigma do favor, do episódico, do voluntarista e do primeiro damismo. Muitos entes federativos ainda praticam o assistencialismo que humilha e subalterniza e não conseguem absorver a assistência social como direito.
2. A segunda razão é a necessidade de disseminação, no campo dos direitos sociais, da ruptura com o entendimento de que a Constituição

Federal (que instituiu as seguranças sociais como direito), não é auto-aplicável. Os neoconstitucionalistas nos ensinam que a Constituição pode ser autoaplicável, sim. Entendem que, se o Gestor é consciente, avançado e inovador, basta a formulação da Carta Magna. Diz Barroso (2005) que a Constituição limita a “discricionariedade” do gestor e impõe-lhe “deveres de atuação”.

3. A terceira razão é que a regulamentação da própria gestão estadual teria ficado esvaziada, em suas respectivas legislações, e que precisaria ser aperfeiçoada, conferindo responsabilidades precisas à esfera estadual em consonância às alterações na LOAS. A gestão compartilhada, imbuída na PNEP/SUAS, requer uma gestão estadual proativa e com suas responsabilidades claras em suas legislações.
4. E por fim, sabe-se que o caminho da luta por Direitos nem sempre se resolve por sua proclamação, nem mesmo pela mais solene proclamação. A esfera legal só se torna eficaz se puder se entranhar no próprio corpo do Estado e da Sociedade como materialidade concreta, como cultura, como política e como referência ética. A PNEP/SUAS é uma contribuição para isso.

Prevalece, portanto, comungando com os neoconstitucionalistas, o imperativo de uma direção social e ético-política de concretizar os direitos humanos fundamentais, independente de posições partidárias, conforme o art. 3º da Constituição Federal de 88, que preceitua claramente os objetivos fundamentais da República, em seus incisos I, III e IV:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL,1988).

Quando os entes federados, fiéis à representatividade que lhes foi conferida, e fiéis à Constituição, unificam-se a favor da nação, formam uma poderosa força política. Constituem uma força imbatível e necessária para o avanço, principalmente de um Sistema de Proteção Social, porque esse panorama de embates a ser enfrentado nesse campo não é trivial. É uma luta gigantesca, envolve feras e dragões, envolve forças sociais adversárias, conservadoras e preconceituosas, em especial para e com os que mais requerem proteção social (serviços públicos, benefícios e transferência de renda) do Estado.

Essa luta põe-se no mundo e põe-se no Brasil também: quer no território nacional, quer no território estadual, quer no território municipal; daí porque governos e gestores são desafiados a tomar partido, no momento em que estabelecem pactos federativos, e a dizer a quem servem, quando formalizam seus compromissos. São intimados a escolher um dos lados da luta social: ou o lado dos que corajosamente enfrentam e se opõem ao ideário regressivo da ordem social, sintetizado nas teses de Hayek (1944), com seus sinistros encaminhamentos neoliberais (privatização, desregulamentação e flexibilização) e, portanto, procuram consolidar formas de

socializar a riqueza, a propriedade e a renda; ou, sucumbindo ao poder econômico mais reacionário, capitulam a favor da transferência das perdas do capital para o trabalho, referendando as tendências regressivas no campo das políticas públicas e dos Sistemas de Proteção Social.

Por tudo isso, a construção do SUAS no Brasil exige (por parte de seus gestores):

- a) disputar com coragem, competência técnica e compromisso ético, os recursos públicos no interior do Estado para a proteção social. Quando a proteção social perde nessa disputa, o capital fictício ganha. E ele já ganhou muitas vezes, e essa sangria precisa ser estancada;
- b) enfrentar o embate pela defesa de tudo o que o SUAS necessita para proteger o cidadão. Invertendo a lógica da subordinação das necessidades sociais ao cálculo econômico. Subordine-se o cálculo econômico às prioridades ontológicas do ser social (TEIXEIRA, 2011);
- c) caminhar, com determinação, na profissionalização do corpo técnico e gestor do SUAS e investir em sua educação permanente e em sua segurança trabalhista, mantendo com ele diálogos abertos e negociações a favor da qualidade dos serviços, dos benefícios e da transferência de renda no âmbito do Sistema;
- d) e mais do que tudo isso, inscrever ousadamente, corajosamente, o SUAS, num horizonte ético-político superior e mais largo de perspectivas, superando passo a passo os limites que o conformam às fronteiras da ordem social vigente, favorecendo o seu trajeto a uma nova ordem.

## Considerações finais

O movimento de consolidação de uma Política Nacional de Educação Permanente, em qualquer política pública, no campo dos direitos sociais, não pode recuar e nem se intimidar ante conceitos ultrapassados que excluem do ambiente de trabalho as experiências de reflexão, de revisão de conceitos e produção de pesquisas científicas, confinando-as exclusivamente aos espaços acadêmicos. O enriquecedor encontro de acadêmicos e executivos tende cada vez mais a avançar, no campo das políticas públicas, em benefício de ambos.

Alterações na rotina de trabalhadores, gestores e conselheiros, sem dúvida passarão a ser necessárias e desafiantes, para imprimir essa nova relação entre teoria e prática. Nessa perspectiva, a PNEP/SUAS passa a demandar, no interior do SUAS:

- a) O cofinanciamento das três esferas de Governo aos projetos de formação e capacitação.
- b) A Instituição de Núcleos de Educação Permanente no interior do SUAS, como base infraestrutural para a organização da oferta de capacitação e formação, em articulação com as Instituições de Ensino.
- c) A promoção de novos arranjos institucionais, para a consolidação de uma sistemática de Educação Permanente na Assistência Social.
- d) A elaboração de planos, programas e projetos de formação e capacitação (Estados, Distrito Federal e Municípios) em consonância com as necessidades dos trabalhadores, ancorados no movimento histórico e nos princípios e diretrizes da PNEP/SUAS.

Far-se-á necessário um consistente e contínuo diálogo com o corpo docente das Instituições de Ensino, nas áreas profissionais demandadas pelo SUAS, sob o princípio do pluralismo. Esse diálogo é urgente, porque a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, onde cada ser social se sinta como sujeito de direitos e da história, investido de cidadania real, põe-se no horizonte do século XXI como exigência que tem pressa, uma vez que o reino da necessidade vem obscurecendo o reino da liberdade, revelando uma violação e devastação sem precedentes na espécie humana. Esse destino tenebroso ameaça a todos nós.

Atores da proteção social que lidam com a “questão social” no Brasil, em seus diferentes territórios, em suas diversificadas realidades, em seus diferentes clamores, em suas diferentes dores, e que testemunham a dramaticidade das situações que clamam pelo atendimento aos direitos sociais, sabem que há uma causa urgente a ser perseguida, de interesse da humanidade, que pode dar aos trabalhadores dos sistemas de proteção social certa unidade (quando todos se reconhecem como espécie humana, mesmo na diferença de valores, de religião, de partidos e de interesses). Unidade que comece pela busca da concretização de direitos sociais, mas que contemple a caminhada para o horizonte de outras conquistas no rumo da emancipação humana.

Essa busca não pode esperar, não se coloca em um horizonte remoto. Ela já se faz, já faz parte da vida, já nos exaure e consome, e ao mesmo tempo nos arrebatava.

## Referências Bibliográficas

ABRÚCIO, F. L. Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas do processo de coordenação intergovernamental. São Paulo: USP, 2000.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil), 2005, Disponível em: <<http://georgemlima.xpg.uol.com.br/barroso.pdf> >. Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1998.

BRASIL. Política Nacional de Educação Permanente do SUAS: PNEP/SUAS. 1ª ed., Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/politica-nacional-de-educacao-permanente-do-suas-pnep-suas/caderno\\_politica\\_novoCOM%20CAPA.pdf/view](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/politica-nacional-de-educacao-permanente-do-suas-pnep-suas/caderno_politica_novoCOM%20CAPA.pdf/view)>. Acesso em: 21 jan. 2015.

TEIXEIRA, R. B. B. O Cálculo Econômico e os Direitos Fundamentais: Polemizando a reserva do possível. Artigo elaborado em 2013. (no prelo).

HAYEK, F. The road to serfdom. Reino Unido: University of Chicago Press, 1944.

HELLER, A. Para Mudar a Vida. Felicidade, liberdade e democracia. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LUKÁCS, G. Prolegômenos: para uma ontologia do ser social. São Paulo. Boitempo, 2010.

PIKETTY, T. O Capital no século XXI. Tradução Mônica Baumgarten de Bolle. 1ª edição. Rio de Janeiro: Intríntrica, 2014.



# A EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SUAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS

*Simone Aparecida Albuquerque*<sup>1</sup>

*Mônica Alves Silva*<sup>2</sup>

Quem forma se forma e re-forma ao formar e quem é formado forma-se e forma ao ser formado. (...) Nas condições de verdadeira aprendizagem os educandos vão se transformando em reais sujeitos da construção e da reconstrução do saber ensinado, ao lado do educador, igualmente sujeito do processo. (Paulo Freire, 1996)

Esse I Seminário Nacional da Gestão do Trabalho e Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social reúne os esforços e reflete a construção conjunta para enfrentar os grandes desafios colocados para o SUAS e para a educação permanente neste Sistema.

Importa considerar que é no campo das contradições, de posições conservadoras versus posições de defesa dos direitos, das lutas de classes e de disputa de projetos societários, que foi e está sendo efetivado na sociedade brasileira o SUAS, ancorado nos preceitos constitucionais. Hoje presente em todos os 5.570 municípios e no DF, com equipamentos públicos estatais e com serviços tipificados e cofinanciados pelo Governo Federal. Con-

---

1 Assistente Social (PUC/MG), Especialista em Saúde Pública, Diretora de Gestão do SUAS – SNAS/MDS.

2 Graduada em Ciências Sociais (UNICAMP) e Mestre em Educação (UNICAMP), Analista Técnica de Políticas Sociais – Coordenação Geral da Gestão do Trabalho do SUAS/ SNAS/MDS.

ta, ainda, com mais de 600 mil trabalhadores e trabalhadoras inseridos na rede socioassistencial pública estatal e complementar.

É neste contexto histórico, de mudança de modelo e ruptura de práticas baseadas na benesse e na caridade, que o SUAS se materializa na perspectiva da garantia dos direitos sociais. Este Sistema tem consolidado na última década um avanço teórico-conceitual, que compreende dimensões político-ética e técnica, direcionadas para um projeto de sociedade mais justa, sem opressões e desigualdades. Porém a intervenção na realidade, a prática concreta cotidiana, seja na sua provisão, seja em sua gestão e controle social, ainda precisa aprofundar e efetivar esse avanço teórico e normativo, pois as práticas que caracterizaram a história do campo socioassistencial - assistencialistas, tutelares, orientadas pelo disciplinamento e controle da população, (des)organizadas em ações pontuais e descontinuadas, muitas sem intencionalidade definida – ainda estão presentes. O momento atual é de aprimorar a gestão do Sistema e qualificar suas atenções.

Sendo assim, a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS é um dos pilares que corrobora com este processo. Todo nosso esforço foi de construir uma política nacional que de fato dê respostas ao que os trabalhadores, trabalhadoras e, principalmente, as famílias e indivíduos usuários do Sistema requerem. Irei abordar apenas algumas questões que me parecem bastante importantes, relativas à Política Nacional de Educação Permanente <sup>3</sup> no contexto do SUAS.

---

3 Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS, instituída pela Resolução CNAS nº 04 de 12 de março de 2013.

Primeiro dizer que o SUAS é um sistema muito importante para a Seguridade Social brasileira e que nós estamos construindo um modelo de proteção socioassistencial muito diferente do constituído em outros países. Quando começamos a discutir a gestão do trabalho, é importante ressaltar que enfrentamos resistência e, cotidianamente, ouvimos que qualquer um poderia fazer o trabalho social. Os assistentes sociais trabalharam anos atrás da escada, em um canto das instituições, desafiando o assistencialismo presente na cultura da assistência social brasileira. Então imaginam a felicidade que eu estou de estar aqui nessa mesa, nesse seminário nacional, porque eu tenho noção exata do esforço que foi para tentar transformar a assistência social como de fato está prescrita na Constituição de 88, política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

A política de Assistência Social torna-se pública, não porque é realizada por um órgão público ou estatal, mas por reconhecer que superar dada necessidade é do âmbito do dever do Estado e não concessão de mérito eventual face a uma fragilidade de um indivíduo. (Caderno 1, CapacitaSUAS, 2013: 22)

Inscrita no campo legal do direito, a oferta, a qualidade e o cumprimento das competências e princípios constitucionais da Assistência Social são reclamáveis. Compreende-se a complexidade da atuação profissional, não mais focada no indivíduo de forma descontextualizada, mas sim nas famílias e indivíduos inseridos em relações sociais, contextos e situações de vulnerabilidade e, ou, riscos sociais e pessoais, que comportam dimensões políticas, econômicas, históricas e culturais, que marcam e caracterizam cada conjuntura.

Outra questão é que, nesse sentido, existe uma construção conjunta, coletiva, que aponta para o futuro, levando em consideração esse passado e suas reminiscências. E a PNEP/SUAS coloca alguns avanços, no meu ponto de vista, muito importantes, em especial para a profissionalização da área, pois como afirmam Carvalho e Silveira:

Discutir o SUAS, em sua estruturação e funcionamento como sistema descentralizado e participativo na viabilização da Assistência Social, como Política de Proteção Social, pressupõe incidir o foco analítico na gestão do trabalho, qualificando o trabalho necessário e as exigências para o seu efetivo exercício. Pressupõe discutir a própria natureza do trabalho no campo socio-assistencial e dimensões-chave na sua gestão, assumida por profissionais atuantes na viabilização do sistema. (CARVALHO e SILVEIRA, 2011: 143)

Salienta-se que a educação permanente rompe com modelos educacionais caracterizados pela mera transmissão de conteúdos e com a concepção do aluno como receptor. A concepção de educação permanente estabelecida na PNEP/SUAS

não se confunde com os modelos tradicionais de educar por meio da simples transmissão de conteúdos, tampouco se identifica com os modelos de formação e capacitação de pessoas baseados na apartação dos que pensam, dirigem e planejam; dos que produzem, operam e implementam. Ela também não admite a hierarquização e a fragmentação disciplinar do conhecimento e dos saberes.(...) (PNEP/SUAS, 2013: 36)

Nesse sentido, importante destacar que o público da educação permanente do SUAS são todos os trabalhadores, com ensino fundamental,

médio e superior, assim como gestores e agentes de controle social no exercício de suas competências e responsabilidades, e que a educação permanente configura-se como

processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir do movimento histórico, da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis. (idem: 34)

A compreensão do trabalho como espaço de aprendizado e o compromisso com a mudança da realidade, conjugam dimensões pedagógicas, política e ética. Paulo Freire nos remete ao pensamento crítico relacionado ao processo de aprendizagem, que deve aliar teoria e prática, quando afirma que “a prática docente crítica, implicante do pensar certo envolve o movimento dinâmico, dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer”. (FREIRE, 1996: 38)

A educação permanente no SUAS é fruto de um processo de disputa na área, que abarca sua concepção e que reflete em sua efetivação e na forma como se dá.

A PNEP/SUAS trouxe um padrão de formação, o que é um avanço nas políticas públicas. Portanto, não estamos mais falando em ações pontuais, reuniões feitas de dois dias com os profissionais dos municípios, sem planejamento, com grupos enormes discutindo, sem continuidade, como se fosse formação. Não é mais. Nós temos uma política nacional que diz, por exemplo, o requisito mínimo de tempo para as ações de capacitação e de formação no SUAS.

A PNEP/SUAS diz que nós temos hoje as ações de capacitação, sendo, capacitação introdutória que é de no mínimo 20 horas até 40 horas, para todo mundo que entrar no SUAS, e a capacitação de atualização, que é de 40 a 100 horas. E tem uma novidade, que não é tão nova na nossa área, mas que ganha à dimensão de política nacional que é a supervisão técnica para as equipes no trabalho. Vamos ter que construir, dar conteúdo, dar consistência, mas é um avanço que a política traz.

Do outro lado, temos as ações de formação, o curso técnico de nível médio, e afirmamos que vamos investir no nível médio, junto ao MEC, para que todos os profissionais de nível médio sejam formados para o SUAS. Ressaltamos o papel destes profissionais no Sistema que, muitas vezes sem formação específica para a área, são profissionais - orientadores, educadores, cuidadores sociais - que têm uma história de compromisso, de responsabilidade e uma atuação que é conjunta com os demais profissionais.

A Política Nacional de Educação Permanente também prevê cursos de Aperfeiçoamento, de 180 horas, Especialização, de 360 horas, e de Mestrado, de dois anos. A ideia é que nos processos formativos os profissionais estudem o que requer o SUAS, e, muito importante, uma forma de capturar o conhecimento deles é através da realização de pesquisas e diálogos conjuntos, em que ocorre a troca das práticas e o debate sobre quais são as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) que estão sendo executadas e que são requeridas dos profissionais.

Outro elemento que configura um padrão de Educação Permanente no SUAS, e dá relevo para a profissionalização, é que as ações de capacitação

e formação têm que ser certificadas. Por isso deve ser feita por uma instituição reconhecida pelo MEC e em integração com a Política Pública de Assistência Social. Por este motivo, a importância da constituição da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS – RENEP/SUAS, com instituições credenciadas e habilitadas pelo MDS.

Nós, gestores, trabalhadores, conselheiros, temos que incorporar a PNEP/SUAS ao Sistema de fato, rompendo com a lógica de encontros ou outras ações de caráter pontual como ações de capacitação ou formação. Hoje temos um padrão, que a política trouxe para a política pública de assistência social.

Outro aspecto a destacar são os percursos formativos, indicando formação para a provisão de serviços, programas, projetos, benefícios, e, ainda, para o controle social e para gestão do SUAS, estas, funções que, em geral, não são inseridas em outras experiências de Educação Permanente nas políticas públicas.

Nesse sentido, nós construímos uma história em que discutimos também a profissionalização da área da gestão, no sentido de construir de fato uma gestão que aponte uma direção, redirecionando o modelo de atenção. Da mesma forma, também estamos fortalecendo o controle social, consolidando uma estrutura que requer a formação dos profissionais, potencializando e preparando esses profissionais para os desafios nesse locus de trabalho, considerando sua dimensão do direito, o respeito às necessidades dos usuários e a esfera pública como síntese da democracia.

Temos, em conjunto com os diversos atores que compõem o SUAS, nos dedicado em traduzir a educação permanente para assistência social. No contexto desta política pública, ela está se construindo em um campo es-

pecífico, num momento em que o campo socioassistencial se descobre. A formação requer um conhecimento do SUAS que vem sendo produzido no mesmo tempo da sua construção. A educação permanente exige que se descubram evidências, características que ainda estão ofuscadas pelo “velho fazer” assistencialista.

A diferença é o patamar que assistência social chegou hoje. Tem sistema estruturado, indicadores e dados consolidados e organizados de forma territorial e nacional, normativas específicas e orientações técnicas que constituem um padrão nacional.

Ainda permanecem preconceitos em relação à área, porém estamos cada dia deixando mais clara a sua importância e deixando claro também, que, conforme sua condução, essa área pode colaborar e induzir a práticas mais conservadoras ou às transformadoras. Conforme nos fazem refletir Carvalho e Silveira (2011):

(...) a Política de Assistência Social encarna uma dimensão emancipatória constitutiva, a ser estrategicamente trabalhada. Assim sendo, uma primeira exigência é a definição de uma direção social, a encarnar um projeto ideo-político, a sustentar uma perspectiva ética. Na definição desta direção social delinea-se um processo de disputa de hegemonia, considerando que uma política pública é pactuada por diversos sujeitos, movidos por aspirações e competições na esfera pública. (...)

A encarnação de uma direção social hegemônica no âmbito do trabalho profissional no SUAS exige construção de um projeto estratégico, configurando-se “o trabalho e a formação necessários”, desenvolvidos pelas equipes de referência (...) na construção das

teias de uma rede de proteção social que possa assegurar a garantia da vida pela universalização dos direitos. (2012: 150)

Ainda temos um grande caminho à frente. Como avançar nas ações de formação e capacitação para os trabalhadores dos demais níveis de escolaridade, que agora são reconhecidos pelo SUAS, e que, assim como no processo de reconhecimento das categorias profissionais de nível superior, foi fruto de um processo conjunto a esses trabalhadores que em todas as regiões do Brasil debateram e nos apontaram seu fazer profissional.

Conforme já mencionado, as ações de formação e capacitação, na perspectiva da educação permanente, devem considerar esse conhecimento e produzir outros a partir dos cotidianos e realidades do trabalho.

É nesse sentido que afirmo que o campo está se descobrindo. Nós estamos buscando capturar da prática do exercício profissional, qual é a novidade que tem ali, e tem muita coisa nova, que podemos apreender quando vamos aos encontros do CONGEMAS <sup>4</sup>, quando participamos das oficinas com os trabalhadores, quando a gente vê as experiências nos territórios. Só que temos que transformar isso num conhecimento coletivo para todo mundo. Esse é um dos desafios.

Outro destaque de extrema importância na política é que ela é feita para criar uma identidade de equipe de referência e, sobre isso, quero dar um exemplo concreto. Em alguns cursos que vêm sendo ofertados, por meio

---

4 CONGEMAS – Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social.

do Programa CapacitaSUAS <sup>5</sup>, por vezes os professores que ministram o curso direcionam o conteúdo de forma fragmentada por categoria profissional e isso tem gerado manifestações dos profissionais, pois compreendem aquele espaço e a atuação no SUAS nos termos das equipes de referência, ou seja, composta por diversas categoriais profissionais, em que os diferentes saberes se relacionam e se complementam.

Dessa forma, estamos nos desafiando a capturar os fazeres profissionais integrados das equipes, para não cair no erro de ficar reproduzindo métodos específicos de uma ou outra categoria ou difundindo práticas profissionais isoladas. O desafio que se coloca é que possamos evidenciar o conhecimento a partir do fazer das equipes de referência, que tem profissionais de nível fundamental, médio e superior, com diferentes perfis e competências, conjugando as dimensões ética, política e técnica.

Por meio desse processo da práxis, a educação permanente, consequente na produção de conhecimento, deve oferecer subsídios, construir e aprimorar as matrizes teóricas-metodológicas e ética que orientam o trabalho social, este compreendido como um conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos ético-políticos e de conhecimentos teóricos.

---

<sup>5</sup> Programa CapacitaSUAS, instituído pela Resolução CNAS nº 08/2012, alterada pela Resolução CNAS nº 28 de 2014. Coordenado em âmbito nacional, pelo MDS, em consonância com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS), e com a coparticipação dos Estados e do Distrito Federal, o programa tem por finalidade desenvolver junto aos/às trabalhadores/as e conselheiros/as do SUAS, conhecimentos, habilidades e atitudes para o desenvolvimento das suas funções no Sistema Único de Assistência Social, de forma a reconhecer, fomentar e fortalecer a centralidade dos direitos socioassistenciais no processo de gestão, controle social e provimento de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Há que se destacar a necessidade e relevância da sistematização dessas experiências e dos diversos conhecimentos produzidos, balizados nas concepções e práticas da Educação Permanente no contexto do SUAS e também destacar a importância de todos os que acompanham a trajetória da política de assistência social e têm contribuído para efetivar a educação permanente no SUAS e para a valorização de seus trabalhadores e trabalhadoras.

### **Referências Bibliográficas**

BRASIL, Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1º ed. – Brasília: MDS. 2013.

CARVALHO, A. e SILVEIRA, I. A consolidação da assistência social como política pública no século XXI: o desafio da educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. In Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial, Brasília, DF: MDS: Secretária Nacional de Assistência Social, 2011.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia. 2º Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.



# EDUCAÇÃO PERMANENTE: DIÁLOGO COMPROMETIDO COM A DIREÇÃO ÉTICA DO SUAS

*Stela da Silva Ferreira<sup>1</sup>*

A questão [da ética] nunca é se um indivíduo é bom, mas se sua conduta é boa para o mundo em que vive. No centro do interesse está o mundo e não o eu. (Hannah Arendt)

## **Um pouco sobre o momento histórico desta conversa**

Ao agradecer à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e ao Departamento de Gestão do SUAS o convite para compor a mesa, expresso a alegria de estar presente no I Seminário Nacional da Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS. O tom “inaugural” do Seminário em âmbito nacional expressa a estatura que esta área da gestão alcançou por meio da participação de trabalhadores, usuários, conselheiros e gestores nas conferências, fóruns e encontros temáticos regionais convertidos, em grande parte, nas decisões da SNAS, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e das Comissões Intergestores (CIT e CIBs).

---

<sup>1</sup> Stela Ferreira é graduada em Ciências Sociais pela USP, mestre e doutoranda em Serviço Social pela PUC-SP. Consultora em gestão do trabalho, com foco na Educação Permanente no SUAS. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS-PUC-SP). Participa de coletivos profissionais para elaborar, sistematizar e realizar processos educativos e pesquisas no SUAS. Elabora textos e materiais didáticos para a disseminação de conhecimentos e práticas que potencializam a democratização da atuação de agentes públicos, a exemplo da NOH-RH SUAS Anotada e Comentada (2011) e das Cartilhas para fortalecimento do controle social publicadas pelo CNAS (2006).

Além da participação de interlocutores já conhecidos, o Seminário trouxe uma novidade que, acredito, pode fortalecer o diálogo e a construção entre os profissionais do SUAS: a presença de trabalhadores de nível médio e fundamental de escolaridade, que tiveram suas funções reconhecidas pelo CNAS (Resolução nº 9/ 2014). Destaco isso para sinalizar que a audiência deste seminário indica a necessidade de ampliar os sentidos a respeito das Equipes de Referência do SUAS, quantitativamente previstas desde a NOB-RH (CNAS, 2006), e que merecem tratamento ético e técnico mais qualitativo e consistente. A profa. Joaquina Barata (UFPA) foi precisa ao abordar esse aspecto na Reunião Descentralizada do CNAS, em Manaus no ano de 2012, quando afirmou:

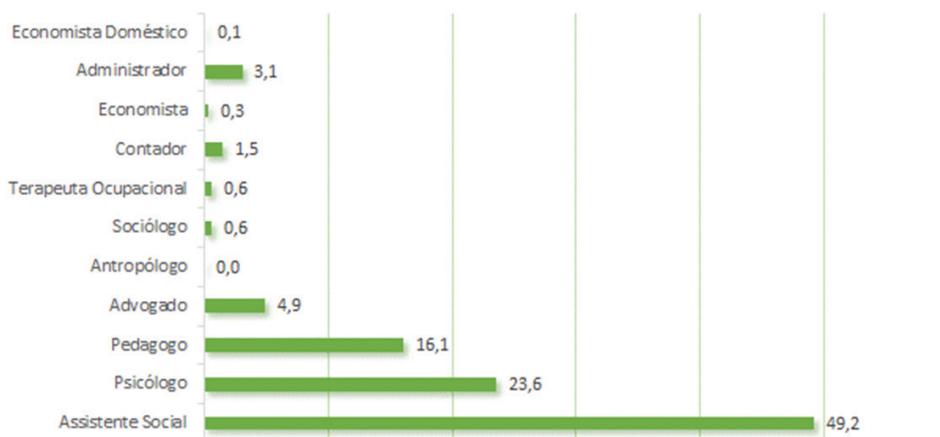
Não podemos permitir que a distinção entre profissionais de nível superior e de nível médio, em termos organizativos no SUAS, se constitua JAMAIS como a cristalização da divisão social do trabalho que impera na sociedade. No SUAS os contingentes de trabalhadores de nível médio e de nível superior tem que se relacionar em uma divisão técnica do trabalho, mas nunca, NUNCA, em uma divisão social, produtora da arrogante superioridade classista. Só a divisão técnica produz cooperação e complementariedade. A divisão social gera desconfiança e medo.

Ao reconhecer esse potencial histórico e político, faço algumas considerações iniciais para delimitar meu campo de contribuição ao debate proposto para esta Mesa, compondo com a fala dos colegas. A presença deles reafirma que a profissionalização da política de assistência social está ancorada no reconhecimento de categorias profissionais que construíram códigos de ética para orientar sua intervenção: assistentes sociais, psicólo-

gos e advogados, assim como as demais reconhecidas na Resolução nº 17 (CNAS/2011).

Segundo dados do Censo SUAS (2013), 35% dos trabalhadores que atuam nos estados e municípios brasileiros tem nível superior de escolaridade. O Gráfico 1 detalha suas áreas de formação.

*Gráfico 1: Percentual de trabalhadores da assistência social, por formação profissional de nível superior*



*Fonte: MDS/SAGI/SNAS. CENSO SUAS, 2013.*

Este breve perfil expõe parte do terreno no qual discutimos o trabalho das Equipes de Referência: muitos e diversos conhecimentos estão ali presentes. Como estes conhecimentos são colocados à disposição dos usuários? Este é um dos aspectos mais vivos, que demanda inovação e, ao mesmo tempo, cria fortes tensões para a gestão cotidiana do trabalho no SUAS, sobretudo quando ela está orientada pela perspectiva da interdisciplinaridade. Retomo esse aspecto mais adiante ao abordar o tema da educação permanente.

O primeiro aspecto que destaco é a necessidade de reconhecermos que toda reflexão ética está ancorada na história. Falar de ética, então, é falar de mudança. É o exercício de colocar à prova do juízo e discernimento humano suas próprias ações. Demonstração clara desta ideia é a construção coletiva dos códigos de ética das profissões que são reconhecidas nas normativas do SUAS como importantes para alcançar os direitos dos usuários. Em outras palavras, os valores éticos não têm validade para além do tempo social no qual são propostos, discutidos, validados e ganham legitimidade perante o conjunto da sociedade.

Trago alguns exemplos para materializar esse caráter histórico e coletivo: assistentes sociais revisaram seu código de ética em 1993<sup>2</sup>, advogados o fizeram em 1995<sup>3</sup> e psicólogos o atualizaram em 2005<sup>4</sup>. A Associação Brasileira de Antropologia aprovou o código de Ética no final dos anos 1980 e a Sociedade Brasileira de Sociologia o fez uma década depois. Economistas brasileiros aprovaram seu código de ética em Resolução do Conselho Federal de Economia em 2004. Terapeutas Ocupacionais aprovaram seu código de ética em 2013<sup>5</sup> e Musicoterapeutas estão em processo de discussão coletiva em suas associações estaduais em torno desse propósito.

Para aprumar essa conversa ao foco que escolhi para abordar a questão ética, ilumino um dos propósitos que orientou a escolha destas profissões no

---

2 O CFESS introduziu alterações no texto, por meio de Resoluções, em 1994, 1996 e 2011.

3 Resolução da OAB, publicada no Diário da Justiça, em 01.03.95.

4 Resolução do CFP n.10/2005.

5 Resolução do COFITO no 425/2013.

SUAS: o quanto a reflexão ética que fizeram em seus conselhos de classe é capaz de fortalecer o alcance da finalidade da política de assistência social, ou seja, assegurar os direitos socioassistenciais aos cidadãos.

Além do reconhecimento de processos historicamente já constituídos, como a atenção complementar exercida por assistentes sociais e psicólogos (a chamada dupla “psicossocial”), a definição das Equipes de Referência que consta da NOB-RH/SUAS (2006) foi fortemente ancorada no reconhecimento de profissões que possuíam, à época, seus códigos de ética, além da oferta dos cursos e disponibilidade da formação em todo território nacional.

Ao analisar as possíveis consequências históricas que a NOB-RH sinaliza, procurei destacar o quanto a presença de assistentes sociais, psicólogos e advogados - e seus respectivos conselhos de classe - podem agir politicamente na função de defesa institucional dos usuários da assistência social.

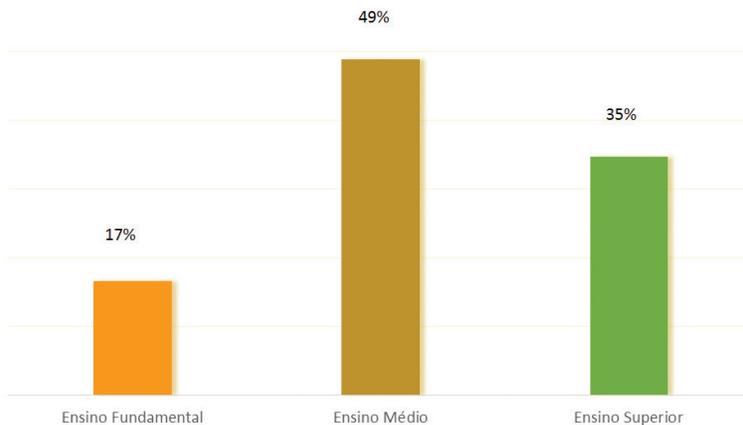
A função de defesa social e institucional prevista na PNAS/2004 é referida no item “Controle social da gestão do trabalho no SUAS” [na página 64] da NOB-RH, que aprovou como diretriz que os conselhos de assistência social passem a “acolher, deliberar e encaminhar resultados de apuração de denúncias dos usuários do SUAS quanto à baixa resolutividade de serviços, maus-tratos aos usuários e negligência gerada por atos próprios dos trabalhadores, gestores e prestadores de serviços socioassistenciais, estimulando a criação de ouvidorias.”

Nota-se aqui uma forte demanda de articulação entre os espaços de controle social e a finalidade da política pública, o que demandará, por sua vez, aproximação entre conselheiros e trabalhadores dos órgãos governamentais responsáveis pela definição dos padrões de qualidade dos serviços, programas e projetos

prestados aos usuários. Indica ainda a necessidade de acompanhamento dos conselhos profissionais na fiscalização do cumprimento dos códigos de ética e das condições de trabalho por parte dos administradores públicos. (FERREIRA, 2010: 23)

Reconhecendo o valor da contribuição de diferentes profissões para alcançar as finalidades do SUAS perante seus usuários, agrego mais um elemento que justifica a forma como escolhi abordar o tema desta Mesa: proponho uma reflexão a partir da capacidade que todos os seus trabalhadores têm de refletir sobre as consequências de sua ação perante o cidadão que tem direito à assistência social, independentemente de sua profissão, função e nível de escolaridade. Estou, portanto, propondo um diálogo que possa alcançar tanto os trabalhadores dos quais temos um retrato dado pelo Censo SUAS (2013), como também àqueles que trabalham nas organizações e entidades de assistência social em todo o país.

*Gráfico 2: Percentual de trabalhadores da Secretaria Municipal de Assistência Social (sede e serviços), por escolaridade*



*Fonte: MDS/SAGI/SNAS. CENSO SUAS, 2013.*

Portanto, optei por fazer uma reflexão ética no âmbito do SUAS, trilhando um caminho que, tal como as margens de um rio, acolhe o fluxo e

procura dar contorno à ação de todos os presentes no Seminário e, possivelmente, muitos leitores deste texto. Da perspectiva dos direitos dos cidadãos-usuários todos são agentes públicos que atuam nas instituições públicas estatais (CRAS, CREAS, Secretarias) ou privadas (Organizações e entidades de assistência social), todas elas responsáveis por assegurar os direitos socioassistenciais dos brasileiros<sup>6</sup>.

Do título da Mesa *A ética como princípio das Equipes de Referência no SUAS: concepção e o desafio da interdisciplinaridade*, ênfase a reflexão ética como exercício necessário às Equipes de Referência, não como exercício de declaração de princípios. Trata-se de como construímos juízo sobre a própria ação e a dos outros, e a consequência de ambas para os cidadãos-usuários. Proponho, então, o exercício de uma ética de responsabilidade como a mais adequada para tratar da ética pública no SUAS. Mesmo que não sejamos, como eu, das gerações que participaram de sua construção histórica desde os anos 1980/1990, mesmo que não sejamos assistentes sociais, também como eu, que organizaram-se na luta pela aprovação da LOAS, ainda assim escolhemos, no tempo presente, fazer parte desta construção. Somos, assim, parte deste lugar chamado “trabalhadores do SUAS”, ainda que ele não esteja plenamente construído.

Essa responsabilidade vicária por coisas que não fizemos, esse assumir as consequências por atos de que somos inteiramente inocentes, é o preço que pagamos pelo fato de levarmos nossa vida não conosco mesmos, mas entre nossos semelhantes, e de que a faculdade da

---

6 Para aprofundamento desta ideia sugiro consultar autores que constam das Referências Bibliográficas ao final.

ação que, afinal, é a faculdade política por excelência, só pode ser tornada real numa das muitas e múltiplas formas de comunidade humana. (ARENDR, 2004: 225)

Penso que uma discussão mais produtiva sobre a interdisciplinaridade é fundamental (e urgente) para a construção de novos conhecimentos, sempre a partir daqueles que cada categoria profissional traz de sua área específica para qualificar a política de assistência social. A interdisciplinaridade está prevista como um dos princípios da Política Nacional de Educação Permanente e é, a meu ver, o plano de fundo para a produção de novos conhecimentos, construídos com base na prática cotidiana e histórica do SUAS. Mesmo não me atendo à ela, deixo uma poesia de Manoel de Barros que inspira meu entendimento a esse respeito:

A maior riqueza do homem  
é a sua incompletude.  
Nesse ponto sou abastado.  
Palavras que me aceitam como sou - eu não aceito.  
Não aguento ser apenas um sujeito que abre portas,  
que puxa válvulas, que olha o relógio,  
que compra pão às 6 horas da tarde,  
que vai lá fora, que aponta lápis,  
que vê a uva etc. etc.  
Perdoai  
Mas eu preciso ser Outros.  
Eu penso renovar o homem usando borboletas.

## **A conversa sobre ética é de todos nós**

Toda vez que reconhecemos nossa capacidade de mudar a realidade por meio da nossa ação, não aceitando o que se passa como natural ou vontade divina, estamos prontos para conversar sobre ética pública. E estamos dis-

poníveis quando tomamos nossa própria ação – e não só as dos outros – como passível de julgamento ético. E somos democráticos quando reconhecemos que o conflito entre diferentes valores que orientam a ação profissional e política podem ser colocados na mesa e discutidos, pois na política democrática é legítimo defender posições diferentes. Mas não é um “vale tudo”, como procuro demonstrar ao desenvolver melhor estas ideias iniciais.

A ética é a medida, como uma “régua”, que usamos para avaliar e julgar uma situação concreta, seja em nossa vida pessoal, seja na vida em sociedade. Aqueles que se dedicam a esta reflexão de forma mais profunda diferenciam duas éticas: a ética de princípios e a ética de responsabilidade<sup>7</sup>.

Podemos julgar uma ação baseados exclusivamente em princípios (ética de princípios), o que supõe que compartilhamos valores que já foram ponderados, refletidos por um determinado grupo social com o qual nos identificamos. Daí passamos a toma-los como nossos guias para tomar decisões e orientar nossa conduta. De forma muito resumida, é possível dizer que a ética de princípios é construída, validada e usada como parâmetro para justificar nossos motivos, o porquê agimos de uma maneira e não de outra. Ela nos permite dizer de nossos valores e intenções.

Também é possível - e eu digo necessário - julgar uma decisão ou ação por suas consequências, é a chamada ética de responsabilidade. Igualmente

---

<sup>7</sup> Não é foco deste texto tal aprofundamento, mas para aqueles que se interessarem, deixo algumas referências bibliográficas para iniciar o mergulho.

baseada em princípios que motivam a ação, a ética pública (ou ética de responsabilidade), orienta o julgamento de ações e decisões quando são levadas em consideração as relações de poder, o projeto de futuro que se tem em mira. O julgamento ético, neste caso, tem um diferencial importante: ele leva em conta tanto a ação (e os princípios que a motivam) como seus resultados, indagando sempre se o sentido político inicialmente dito é preservado; se intenção e consequência estão na mesma direção.

Trago aqui algumas palavras de um professor que estuda a ética para deixar esta ideia mais clara:

A ética de responsabilidade é a de todo aquele que vê o social como podendo e/ou devendo ser plasmado por uma ação criadora – e pouco importa se esta é a do indivíduo ou a do grupo. A essa ação que cria o social, cabe chamar de ação política.

[...] É política, assim, a ação que assume como seu o ponto de vista da criação, que pretende moldar, criar, o social. Para se definir a ação como política, não tem mais valor falar ex parte principi, falar do lugar do príncipe [do governante] – nem do revolucionário, que contesta aquele a fim de lhe ocupar a posição.

O que importa é, pois, uma atitude criativa, de quem se torna sujeito de sua vida, e não mais o lugar: a postura, e não a posição, eis o que conta. Sai-se de uma ideia de poder delineada a partir de um espaço, de um território, mais ou menos estáticos, e passa-se a uma política que tem mais a ver é com uma atitude, com um enfoque, com o rumo de uma ação. (RIBEIRO, 2000)

A política de assistência social, como parte da Seguridade Social, é conquista dos cidadãos, resultado do processo de democratização da socie-

dade brasileira. Desde o final dos anos 1980 são debatidos e, por vezes confrontados, diferentes entendimentos a respeito das responsabilidades da assistência social, qual é o conteúdo específico que cabe a ela dentro da proteção social e que diferença faz o trabalho social na vida da população.

Sabemos que para tornar os direitos previstos na Constituição Federal e na LOAS como parte da vida dos cidadãos a letra da lei é necessária, mas não suficiente. É no cotidiano com as Equipes de Referência que os cidadãos-usuários constroem essa certeza em suas vidas. Isso porque,

Em primeiro lugar, é importante considerar que o SUAS se consolida, em grande medida, pela expansão dos serviços e a oferta de benefícios socioassistenciais. A característica principal dos serviços (e sua diferença em relação aos projetos e programas) diz respeito à sua oferta contínua. Ou seja, sempre que o cidadão tiver uma necessidade de proteção de assistência social haverá um serviço para atendê-lo. Isso produz para o cidadão um sentimento de segurança, a partir do qual ele pode afirmar “se eu precisar, sei que posso contar!” Essa certeza é a primeira ideia que devemos fixar quando queremos construir referência.

A ideia de referência também nos leva a considerar outra dimensão: a direção para onde ela sinaliza. Quando usamos a ideia de referência como um “norte”, como um “rumo”, estamos de certo modo nos referindo ao ponto onde estamos e onde queremos chegar. Por isso, a ideia de referência também diz respeito à indicação de um ponto de chegada, à satisfação de uma expectativa. Podemos nos apropriar desses elementos transportando para a ideia de referência um sentido que nos permite aproximar, ou mesmo satisfazer, necessidades sociais. (FERREIRA, 2011: 28)

Em resumo, a luta histórica para assegurar os direitos socioassistenciais é diária, assim como são frequentes os ataques e tentativas de reduzir direitos já garantidos em lei, a exemplo da Proposta de Emenda Constitucional, de autoria do Senador paulista Aloysio Nunes, para redução da maioria penal, numa verdadeira afronta ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Direitos são construções políticas que continuam em andamento, enfrentando novos desafios à medida que o SUAS se consolida em todo país. Ao trazer elementos para refletir sobre ética pública com os trabalhadores do SUAS, pretendo manter sempre aberta a possibilidade de que todos sintam-se parte desta construção social e política. E esta construção se dá, em grande medida, no enfrentamento cotidiano que nos convoca a expor ideias, tomar posição, propor saídas.

A perspectiva de abertura das diversas possibilidades que se põem na agenda pública ganha ou perde força pela ação (ou renúncia) dos trabalhadores e servidores públicos. Portanto, seu julgamento ético sobre essas possibilidades se dá em ato, por meio da ponderação entre diferentes possibilidades enunciadas no jogo democrático, o que torna imprescindível tanto seu conhecimento específico, quanto sua postura ética referenciada no padrão de justiça social. Resulta desse entendimento a construção da participação dos trabalhadores na formulação da política pública de assistência social. (FERREIRA, 2010: 154)

## **Um exercício de reflexão baseado na ética pública**

O Sistema Único de Assistência Social, alinhado aos princípios da Constituição Federal, muda o eixo de como a assistência social vinha sendo

proposta e desenvolvida: não se trata de uma política centrada nas organizações da sociedade civil; tampouco uma política centrada nos seus trabalhadores. O SUAS, assim como o projeto político do SUS, é acima de tudo, o compromisso de dar centralidade aos direitos dos cidadãos que demandam sua proteção. Em torno destes direitos orbitam todas as decisões. É a partir deles que começa nossa “régua” para a reflexão ética. Em outras palavras, no SUAS a medida para um julgamento ético é o quanto uma ação ou decisão se aproxima ou se afasta do direito dos cidadãos-usuários.

Adiante procuro tornar mais clara essa mudança de eixo. A ideia é que os direitos são o resultado da soma de vários elementos, desde aqueles mais abstratos, dos valores e princípios, até os elementos mais concretos, cotidianos. Quando somamos esses elementos, temos a “inteireza” do direito para poder assegurá-los e defende-los:

## **IGUALDADE + ALTERIDADE + CONFLITOS +**

### **PRÁTICAS = DIREITO**

O desenho a seguir demonstra que para cada “elemento” que compõe o direito, há um princípio ético correspondente. Da mesma forma, só podemos defender um posicionamento baseado na ética pública quando consideramos todos esses princípios definidos no artigo 37 da nossa Carta Magna. É como se os princípios éticos fossem, nas nossas ações, o “espelho” do direito.

IGUALDADE +	ALTERIDADE +	CONFLITOS +	PRÁTICAS	= DIREITO
LEGALIDADE +	IMPESSOALIDADE +	PUBLICIDADE +	EFICIÊNCIA	= ÉTICA PÚBLICA

Adiante procuro demonstrar, de forma resumida e acessível, quais são os princípios da ética pública, definidos no artigo 37 da Constituição Federal brasileira. Em primeiro lugar destaco cada um dos princípios que constam da Constituição Federal. Em seguida, procuro dizer deste princípio como valor público, como orientador das decisões e ações de cada agente público do SUAS. Por fim, trago alguns exemplos, entre muitos possíveis, baseados na escuta que venho fazendo nos processos de especialização e capacitação dos trabalhadores do SUAS nos últimos anos.

Com isso, espero contribuir para aclarar a importância dos valores públicos como balizas de julgamento diante de situações concretas, e muitas vezes conflitivas, que estamos vivendo nos dias de hoje.

### **Princípio da Legalidade e o valor que ele traz**

Os serviços e benefícios de assistência social são a forma como os direitos dos cidadãos, previstos na CF-88 e na LOAS, se materializam na vida das pessoas. É a lei que cria o dever do Estado em reunir todos os meios necessários para garantir o direito.

Estes direitos - e a forma de assegurá-los - precisam, cada vez mais, ser incorporados na Lei Orgânica de Municípios e Estados, expressando os avanços da política de assistência social. Sem isso, continuaremos a entender como “natural” que, nas mudanças de governo, a assistência social retroceda nos avanços já alcançados. Dos 5.442 municípios que responderam ao Censo SUAS em 2013, incluindo o Distrito Federal, apenas 17% afirmam ter lei

própria que regulamenta o SUAS; apenas 2 dos 26 estados têm lei própria do SUAS. O direito assegurado nunca anda para traz.

Situações nas quais ele nos ajuda a fazer uma reflexão ética: negar ou dificultar o exercício de manifestação de interesse e participação nas decisões dos usuários; definir condições que impeçam ou dificultem o acesso aos serviços e benefícios a determinados grupos; fechar ou interromper serviços em mudanças de governo; contratar profissionais sem proteção trabalhista para atuar no SUAS.

Todas essas são formas de violação dos direitos previstos na legislação brasileira e nas normativas do SUAS que devem ser enfrentados coletivamente nos espaços do SUAS e em outras instâncias de defesa para restaurar o direito violado dos usuários.

## **Princípio da impessoalidade e o valor que ele traz**

Este valor traduz melhor a ideia de que o direito é regido pela régua da igualdade, buscando para todos tratamento igual, sem discriminações de qualquer natureza. A ação ética aqui separa os valores (religiosos, familiares, morais, dentre outros) que regem a vida pessoal do agente público e os valores que orientam sua decisão e ação junto aos cidadãos usuários. Aqui não cabe avaliação de mérito, e tampouco de comportamento. Aos olhos dos agentes públicos todos os cidadãos são iguais em dignidade e direitos.

Situações nas quais ele nos ajuda a fazer uma reflexão ética: escolher, ainda que de maneira informal, quem “merece” e quem “não merece” frequentar o serviço e ter acesso ao benefício; indicar parentes para exercer cargos

de confiança, misturando valores familiares com valores públicos; exigir “contrapartida” do usuário, como se ele estivesse devendo algo àquele que, por bondade, lhe garantiu o que lhe é de direito.

Atitudes como estas nem sempre são ditas claramente, são gestos silenciosos que conservam o assistencialismo. Para enfrentar os personalismos é preciso tratar os cidadãos como iguais, nunca como inferiores, objeto de tutela ou repressão.

Garantir amplo acesso à informação aos cidadãos sobre quais são seus direitos, bem como a forma para defendê-los; tornar públicos os critérios para o acesso aos serviços e benefícios; manifestar-se publicamente contra as formas de nepotismo na assistência social e garantir espaço nas estratégias de Educação Permanente para que os profissionais possam reconhecer e superar eventuais preconceitos. Todas essas são formas de, gradativamente, cultivar a ética pública no cotidiano do SUAS.

## **Princípio da publicidade e o valor que ele traz**

Fora do regime democrático, os atos dos agentes públicos ficam guardados, como numa caixa preta, impedindo com isso o controle por parte dos cidadãos e de outros setores da própria administração pública.

Informação é poder. E na democracia o poder tem que ser compartilhado. Tornar públicas as decisões administrativas no SUAS é uma forma de dar as condições para o exercício do direito à participação. Só existe participação capaz de influenciar decisões quando se tem informação.

O sigilo profissional, previsto nos códigos de ética das profissões, precisa ser trazido e traduzido para o contexto institucional dos serviços socioassistenciais. Conhecer e dialogar sobre o conteúdo do seu prontuário de atendimento é direito das famílias e indivíduos usuários do SUAS. Por isso, produzir e compartilhar informações são formas de proteger o cidadão. Informar também é proteger. Vigilância não é punição, mas uma função de gestão para dar visibilidade às demandas sociais de proteção de assistência social.

Situações nas quais ele nos ajuda a fazer uma reflexão ética: instalar serviços longe de onde está a maior demanda social por eles; deixar de produzir informações (vigilância socioterritorial) sobre quantos são os cidadãos que demandam proteção de assistência social; mobilizar os usuários às vésperas da conferência de assistência social apenas para garantir presença sem participação qualificada no dia-a-dia; não direcionar os recursos financeiros para ampliar o acesso da população aos serviços; negar informações sobre o atendimento a outras equipes que trabalham com os mesmos usuários ou famílias. Situações como essas demandam julgamento ético tendo como parâmetro o princípio da publicidade e os demais aqui apresentados.

Participar dos conselhos municipais e estaduais de assistência social, assim como das conferências, reunindo e analisando informações para formar um posicionamento coletivo diante da cobertura e qualidade da oferta de serviços, por exemplo, é uma atitude ética de responsabilidade com a população. O prontuário de atendimento previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais é um instrumento que compõe o trabalho social. Por isso,

reunir as Equipes de Referência dos diferentes serviços para definir parâmetros comuns, válidos para (e entre) os profissionais responsáveis pela proteção das famílias e de seus membros, ajuda a definir e negociar aquilo que é “estritamente necessário” e “relevante para qualificar o serviço prestado”. Isso vale, inclusive, para estabelecer o grau de detalhamento de informações encaminhadas a outras instituições, como as do Poder Judiciário.

### **Princípio da moralidade e o valor que ele traz**

É o princípio mais espinhoso de tratar porque, à primeira vista, ele pode parecer “um retorno da moral privada e particular” no campo da ética pública. E seu valor é o exato inverso porque se considera imoral usar recursos públicos (materiais, financeiros, infraestrutura e tempo) para interesses pessoais. A moralidade pública faz assim uma separação fundamental: na gestão e no atendimento à população, o jeito como se organiza e conduz é diferente daquele que é praticado em nossa vida pessoal, religiosa e familiar.

A lei de improbidade administrativa prevê punição somente para uso “imoral” de recursos financeiros, como é do uso de recursos públicos para favorecimento de pessoas ou grupos em prejuízo da população. O “uso imoral”, do tempo e da infraestrutura, são postos à prova ética no cotidiano comprometido em criar uma nova cultura política.

Situações nas quais ele nos ajuda a fazer uma reflexão ética: obrigar os usuários a rezar nas atividades; usar recursos do fundo de assistência social para fins que não sejam previstos no SUAS; desrespeitar regras de convênio entre entidades e o órgão gestor de assistência social; usar

o horário de trabalho para fazer atividades de interesse pessoal, fora das situações previstas no contrato de trabalho; desrespeitar o direito à privacidade das famílias sem agendar e sem objetivo claro para quem a recebe; usar transporte, alimentação e outros recursos em benefício pessoal de trabalhadores e gestores.

No SUAS já temos leis e normas de orientação claras para acesso, uso e prestação de contas dos recursos públicos que são repassados do governo federal e estadual para os municípios, assim como, dos municípios para as organizações e entidades de assistência social, de acordo com o Plano de Assistência Social. Os conselhos de assistência social exercem o papel de controle e têm apoio do Ministério Público e do Tribunal de Contas em caso de irregularidades.

Olhar as próprias práticas profissionais com “os óculos” da ética pública significa também um trabalho coletivo das equipes de referência para organizar o tempo de modo a atender com qualidade a população e rever procedimentos de trabalho que precisam ser atualizados com as referências do direito da população, como o direito à privacidade e à liberdade religiosa.

### **Princípio da eficiência e o valor que ele traz**

Este princípio nos faz pensar sobre a seguinte pergunta: o jeito como organizamos os processos de trabalho estão levando as equipes, ainda que aos poucos, aos objetivos da política de assistência social?

A pergunta parece simplória, mas hoje é possível fazer um balanço da história e dizer que ações pontuais e sem continuidade (também chamadas ainda hoje de projetos) não criaram para a população a certeza de que elas podem contar com a proteção de assistência social. A sensação de ser passageiro, “enquanto tem recurso”, ou “porque fulana faz tudo o que pode” não cria segurança para aquele que recebe o que lhe é por direito.

Este princípio anda de mãos dadas com a ideia de quantos cidadãos-usuários devem ter acesso e com qual padrão de qualidade. Na lógica de projetos, mesmo que sejam bem atendidos 50, entre 1.000 pessoas que demandam aquela atenção, é possível falar de resultados. A ética pública dirige-se a todo o universo de pessoas que demandam a atenção. Portanto, procedimentos “caso a caso”, estão longe de prover a amplitude e cobertura necessária para benefícios e serviços.

A eficiência, de um lado, exige que o profissional e toda a Equipe de Referência do serviço tenha clareza de seus resultados previstos na Tipificação Nacional (2009).

De outro lado, a direção política e técnica do SUAS indica forte articulação entre a proteção social básica e especial. Ou seja, cada serviço, em si, não responde por todas as necessidades das famílias que vivem em determinado território. A eficiência, neste caso, depende da complementaridade entre as equipes dos diferentes níveis de proteção, sempre que necessário for.

Situações nas quais ele nos ajuda a fazer uma reflexão ética: agendar atendimento nos CRAS que pode custar ao cidadão até três meses para falar com um profissional da equipe técnica. Dividir o trabalho social em duas partes: da subjetiva cuidam psicólogos; do perfil de renda

cuidam assistentes sociais. Registrar o atendimento dá muito trabalho e ninguém lê. Não saber responder ao cidadão quando perguntado: o que eu ganho vindo aqui? Aonde estas reuniões vão levar? Achar natural ter uma lista de espera de mais de 100 usuários para um determinado serviço.

Ainda que os resultados descritos na Tipificação Nacional (2009) possam ser aperfeiçoados, eles são o ponto de partida para a construção de indicadores mais condizentes com a realidade do dia-a-dia dos serviços. Radicalizar a diretriz participativa significa ouvir o que os usuários esperam do serviço, informa-los de quais são seus objetivos e, a partir da sistematização de uma escuta constante, iniciar a construção participativa dos indicadores de processo e resultados.

Exercícios como esse podem colaborar para que os trabalhadores não fiquem com a frustração de quem está “enxugando gelo”, “patinando sem sair do lugar”. Em quase dez anos do SUAS ainda sabemos muito pouco sobre como os usuários o avaliam.

Vale dizer que todos os cadernos de orientação técnica dos serviços abordam os resultados que a equipe de referência “entrega” à população. Ou seja, do ponto de vista do direito, todos contribuem para o resultado alcançado, pois ele não se expressa para a população em “caixinhas separadas” por categoria profissional. Infelizmente, a tendência a ficar “cada um no seu quadrado” tem levado também a uma dificuldade de comunicação entre equipes da proteção social básica e especial.

Do ponto de vista dos direitos dos usuários, a proteção de sua família e no território em que vive (bairro, cidade e região) precisa ser assegurada

de forma integrada. A dificuldade de delimitação clara entre os níveis de proteção não justifica penalizar as famílias por meio de encaminhamentos descomprometidos com resultados.

Na assistência social as categorias risco e vulnerabilidade social oferecem balizas para a delimitação das necessidades sociais que devem encontrar respostas claras e profissionais no âmbito dos serviços e na gestão dos benefícios. É importante compreender que “nossas necessidades não nos são imediatamente transparentes e nem jamais estão definitivamente definidas, mas são, e desde sempre têm sido, objeto de um debate interminável, de uma experimentação continuada, em que o que se discute e refaz sem cessar é a nossa própria humanidade” (Teixeira, 2005). Daí a importância da escuta profissionalizada e qualificada, pois é ela que tece, numa construção conjunta, as necessidades ditas (ou meio ditas) pelo cidadão e aquelas que o trabalhador tem conhecimento e sensibilidade para construir e se responsabilizar para atendê-la.

## **Ética pública e educação permanente**

O exercício de reflexão ética que propus ao longo deste texto é matéria-prima para que possamos fazer boas escolhas a respeito dos processos de formação, capacitação e pesquisa nos Planos de Educação Permanente. Tal como nos convida a pensar Marco Aurélio Nogueira:

A gestão participativa depende intensamente de profissionais que dominem o campo técnico-científico e que sejam capazes de pensar de modo complexo,

realizar análises concretas de situações concretas e imprimir outro padrão ético à administração pública. (NOGUEIRA, 2005)

Com a aprovação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, em 2013, queremos um processo de formação e capacitação que parta do cotidiano, que amplie o olhar sobre ele, que mexa com as certezas à luz do direito dos cidadãos. Para que a educação permanente - como direção de profissionalização da política de assistência social - possa ser um dispositivo facilitador da construção de novos conhecimentos à altura da qualidade que queremos ofertar aos cidadãos brasileiros.

Como vemos, não se trata de uma visão gerencial, limitada à transmissão de técnicas (embora elas sejam importantes na processualidade do trabalho). Estamos trazendo para os processos de educação permanente do SUAS seus conflitos históricos, seus diferentes contextos socioculturais, o questionamento sobre os posicionamentos éticos para termos clareza para onde estamos indo.

A partir da forma como os trabalhadores do SUAS conduzem sua ação profissional no seu cotidiano é que tornaremos produtivas as tensões entre projetos que estão em disputa na sociedade. Destaco alguns destes conflitos para finalizar a reflexão da ética como responsabilidade, dizendo que ela tem três faces: a face visível, a palpável e a sensível.

Os conflitos entre empregadores e trabalhadores do SUAS por melhores condições materiais para o trabalho devem ter sempre como responsabilidade garantir acesso a serviços e benefícios com acolhida digna. Senão, é um conflito a meio caminho porque as condições materiais, por si, não asseguram qualidade. Estes conflitos éticos são de natureza visível.

Os conflitos frequentes entre as categorias profissionais, particularmente entre assistentes sociais e psicólogos, são a ponta da linha de um novelo ainda cheio de nós. Do ponto de vista do direito dos cidadãos-usuários, lidar com este conflito exige desfazer esses nós, em busca de um jeito de trabalhar complementar, colaborativo, como dizia a profa. Joaquina Barata. Ou equipes de referência trabalhando de forma interdisciplinar, tema desta mesa. Por ser da ordem do conhecimento, este conflito nomeio como “palpável”, porque está baseado nos cadernos de orientação ética das respectivas categorias profissionais presentes no SUAS.

Os conflitos que dizem respeito aos gestos, atitudes, que guardam práticas preconceituosas e moral privada chocam-se com as expectativas de escuta qualificada e acolhida digna que os usuários esperam receber no serviço público. Esses conflitos dizem respeito ao modo como as equipes e os profissionais criam (ou não) vínculos com os cidadãos-usuários; dizem de certo modo de ouvir, de empostar a voz, de se colocar diante do outro que é diferente de si. Por essas qualidades, chamo este conflito ético como sensível.

Defendo que só uma interação viva e conseqüente entre as três faces da ética de responsabilidade (visível, palpável e sensível) pode produzir qualidade na atenção aos usuários do SUAS. A interação dinâmica entre elas produz como resultado o ápice do nosso parâmetro ético que é assegurar ao cidadão usuário:

Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços

com infraestrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos. (Direito à acessibilidade, qualidade e continuidade. Decálogo dos Direitos Socioassistenciais. V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005)

## Referências Bibliográficas

ANDRADE, Fernando Dias. Desejo, alegria, tristeza: o conatus como potência de existir e agir. Cadernos Espinosanos, São Paulo, v. I, n. 1, p. 7- 44, 1996.

ANJOS, Luís Henrique Martins dos. Elementos para uma nova categorização dos agentes públicos brasileiros em face do Estado de Direito Democrático. Disponível: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tY0zSqwVBfcJ:www.agu.gov.br/page/download/index/id/640104+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a>. Acesso em 25 de agosto de 2014.

ARENDT, Hannah. Responsabilidade e Julgamento. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSUAS. Caderno 1. Assistência Social: política de direitos à Seguridade Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013.

FAZENDA, Ivani Catarina A. (org.). O que é interdisciplinaridade? São Paulo: Cortez, 2008.

FERREIRA, Stela da Silva. NOB-RH/ SUAS: Anotada e Comentada. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2011.

FERREIRA, Stela da Silva. A construção do lugar dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social: uma análise da Norma Operacional de Recursos Humanos. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós graduados em Serviço Social. São Paulo, PUC-SP, 2010.

MEHRY, Emerson Elias. O Ato de cuidar: a alma dos serviços de saúde. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. Ver-SUS Brasil: caderno de textos. Brasília: Ministério da Saúde, p.108-137, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

RIBEIRO, Renato Janine. As duas éticas ou A ação possível. Disponível em: <http://www.renatojanine.pro.br/Etica/duaseticas.html>. Acesso em 06 de agosto de 2014.

TEIXEIRA, Ricardo Rodrigues. Humanização e Atenção Primária à Saúde. Revista Ciência e saúde coletiva [online]. 2005, vol.10, n.3, pp. 585-597.





# EDUCAÇÃO PERMANENTE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PAPEL DA ACADEMIA E OS DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL

*Maria Carmelita Yazbek<sup>1</sup>*

Abordar a temática da Educação permanente e tendo como referência a ação de uma Política e particularmente as ações de Assistência Social, não é tarefa fácil, especialmente frente aos desafios e perspectivas que se apresentam para as políticas sociais nesta segunda década do século XXI, em um contexto global de radicais transformações societárias. Entendo que este enquadramento, inicial e necessário, é mais amplo que a própria Educação e a própria Assistência Social e vai explicar inúmeros desafios e tensões que atravessam a análise do tema em questão.

Assim, o ponto de partida é de que há uma profunda relação entre as transformações, em andamento, no regime de acumulação na ordem capitalista, especialmente as mudanças que caracterizam a esfera da produção e o mundo do trabalho e as Políticas Sociais. E, aqui estamos abordando duas políticas fundamentais no âmbito dos direitos de cidadania, da proteção social e da construção da justiça e da igualdade em nosso país.

Entendo inicialmente que um processo de educação permanente expressa, em primeiro lugar, os dilemas e desafios da própria Educação brasi-

---

<sup>1</sup> Mestrado (1977) e Doutorado (1992) em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós doutoramento no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo - USP no âmbito dos Fundamentos Políticos das Idéias Contemporâneas (2001). Atualmente é Professora Doutora da PUC/SP.

leira e das mudanças do contexto educacional, especialmente no âmbito da universidade, que como sabemos, hoje é pressionada pela lógica empresarial do mercado e pela cultura globalizada, o que vem provocando profundas alterações, objetivando um reordenamento do campo educacional de modo a adequar as políticas educacionais aos ajustes estruturais na esfera econômica.

Efetivamente, desde a década de 1990, observamos mudanças substantivas no redesenho do “mapa institucional do ensino superior” caracterizado pelo crescimento de instituições privadas que não parecem, com raras exceções, priorizar o ensino, a pesquisa ou a extensão fora dos interesses do mercado. Isso em um mundo globalizado pelo capital financeiro, pelos interesses das grandes corporações, das mídias, do conhecimento planetarizado, saturado, e a serviço de minorias.

A educação superior é pressionada na direção da privatização, os currículos flexibilizam-se em função dos mercados, as propostas de avaliação da Universidade, de seus estudantes e professores centram-se em uma perspectiva tecnocrática a partir de normas e critérios fundados em relações de custo-benefício, eficácia-inoperância, produtividade/improdutividade. Nesse contexto observa-se a precarização do ensino, a extensão do ensino a distância e, a partir de 2007, a criação de redes de empresas educacionais por meio de compra ou fusão de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas que se transformam em grandes oligopólios.

Convém ainda lembrar que, no Brasil, a exemplo dos demais países da América Latina, as principais medidas governamentais para a realização

de reformas educacionais são resultantes de interferências dos organismos multilaterais como o Banco Mundial, a UNESCO, a União Europeia, nos rumos de nosso desenvolvimento e particularmente na formulação das Políticas Educacionais, cujos pressupostos são: a ênfase nas competências, a redução de recursos, o aumento do número de estudantes sem investimento no patrimônio físico, mudanças no sistema de financiamento, a perspectiva da eficiência e o atrelamento da autonomia à reforma administrativa por meio de contratos de gestão<sup>2</sup>.

Sem dúvida estamos em um cenário inquietante e obviamente, não podemos situar as instituições educacionais fora de seu tempo ou em descompasso com as demandas sociais. É claro que o ensino superior está em permanente tensão com a sociedade e o mercado de trabalho aos quais se destina. “Não se admite refém do mercado, embora tributário da lógica social que o informa. Mas não pode igualmente, passar ao largo das exigências da sociedade quanto ao processo de formação de profissionais” (SILVA, 1997:3).

“A premissa é que os avanços da ciência e da tecnologia na sociedade contemporânea têm levado à ‘sociedade do conhecimento e da informação’” (IAMAMOTO, 2014: 625).

O conhecimento tornou-se tema obrigatório. Fala-se em sociedade do conhecimento, sociedade da informação, surgem novas linguagens e novas experiências de espaço e tempo, novas possibilidades de acesso ao conhe-

---

<sup>2</sup> Relatório do Banco Mundial: Construir Sociedades de conocimiento: nuevos desafios para la educación terciaria, 2003.

cimento. Assim, as questões relacionadas à Informação, ao Conhecimento e à Educação assumem posição central na sociedade contemporânea. Sabemos que informação não é sinônimo de conhecimento e que a aquisição de conhecimentos não é educação, mas implica em uma nova visão da educação e da formação de pessoas, porque o conhecimento implica em uma gestão criativa dessa informação, no estabelecimento de conexões e atualização constante.

Nesse contexto, associa-se à educação a necessidade de revisão contínua e o crescente grau de complexidade. O sistema educacional vê-se assim confrontado com exigências cada vez maiores de criatividade e desenvolvimento de um intelecto habituado ao pensamento crítico, à aprendizagem autônoma, em síntese ao processamento, elaboração e estruturação da informação para a produção de conhecimento.

Porque estou destacando esse aspecto? Isso porque que na sociedade contemporânea o poder social das práticas tem muito a ver com o conhecimento que as orienta. “O conhecimento ratifica, legitima determinadas práticas e, obviamente, deslegitima outras. Trata-se da relação conhecimento e hegemonia ou do conhecimento hegemônico. Todavia não há um só conhecimento e sim vários conhecimentos” (SANTOS, 2003), o que torna necessário analisar as relações sociais do conhecimento, as teorias sociais em que se sustentam e seu entrelaçamento com a política <sup>3</sup>. Estamos diante de uma enorme estrutura transnacional de poder e dominação que ganha visibilidade com a globalização neoliberal e seu ideário. Con-

---

3 Vale relembrar o “discurso competente” tão bem explicitado por Marilena Chauí.

texto em que é preciso dar uma especial atenção aos “processos de conhecimento que fundamentam os interesses dominantes”. Uma sociedade da comunicação, da informação, das mídias globalizadas, não existe sem conhecimentos que a legitimem. Sem escolas e universidades que formem seus quadros. Sem processos educativos que os preparem. A resistência a esse processo também exige conhecimentos comprometidos com outra ordem societária.

Se o conhecimento não é neutro, mas, social, no sentido aqui referido, é preciso avançar em um conhecimento “contra hegemônico ou que pretenda ser contra hegemônico” (SANTOS, 2003). A hegemonia é a capacidade de dar a direção, pautar o debate, definir a agenda e, nesse sentido, a formação, a pesquisa, a educação permanente e os conhecimentos que dela advém, não são abstrações, desvinculadas das condições sociais em que se constroem.

Quando colocamos essas questões no âmbito dos trabalhadores da Assistência Social e especialmente do Serviço Social, como um pressuposto para analisar os processos de Educação Permanente que estão em andamento no país, é preciso considerar ainda os enormes desafios para a formação qualificada do assistente social brasileiro, entre os quais destaco a precarização do ensino e das condições de trabalho docente. Obviamente, a precarização da formação vai se expressar na precarização das condições de trabalho, na qualidade dos serviços prestados e na relação com a população.

Assim, a reflexão sobre a educação permanente no âmbito da política de Assistência Social é um desafio a ser enfrentado continuamente. Como dar

conta de suas finalidades, num contexto em que enfrentamos tão graves consequências resultantes dos problemas da formação? A questão pode ser abordada sob vários aspectos, mas vou privilegiar sua dimensão política. Porque entendo que toda educação é um ato político.

Assim, a Política Nacional de Educação Permanente configura-se como resposta às demandas por qualificação na oferta de serviços socioassistenciais, na gestão e no controle social do SUAS. Representa, como explicita em seu texto, “os anseios do conjunto de sujeitos envolvidos na construção desse Sistema, mas também de um ousado e arrojado modo de se conceber e fazer a formação de pessoas para e pelo trabalho, visando à emancipação dos trabalhadores e dos usuários do Sistema” (PNEP/SUAS, 2013: 10).

Desafio pessoal e profissional, essa forma de educação se traduz para os trabalhadores do SUAS por um conjunto de experiências educacionais destinadas a seu desenvolvimento após a profissionalização com o propósito de aprimoramento e atualização de conhecimentos, conceitos, capacidades, motivações e aspirações. Deve permitir ao trabalhador “manter, aumentar ou melhorar” sua qualidade de trabalho, sua consciência crítica e suas responsabilidades no atendimento das necessidades da população com a qual trabalha. Nesse sentido, traz a exigência de que os trabalhadores da Assistência Social sejam sujeitos de sua própria educação e não objeto dela. Portanto sujeitos ativos na construção de seu conhecimento, responsabilizando-se por sua educação, procurando meios que levem ao seu crescimento e aperfeiçoamento de sua ação. Estamos assim diante de um processo dinâmico e contínuo que permite o desenvolvimento do pensamento livre e da consciência crítico-reflexiva comprometida com a ação.

Educar é fazer emergir experiências de aprendizagem e criatividade para a construção de novos conhecimentos. Não se trata, portanto, apenas da aquisição de conhecimentos já prontos e disponíveis, mas do desenvolvimento da capacidade de aprender. Trata-se do aprender a aprender, para construir novos conhecimentos e habilidades, para saber acessar fontes de informação sobre as realidades com que trabalhamos, considerando sua diversidade, suas particularidades e nesse sentido, um aspecto importante a observar para a obtenção de bons resultados na ação é a realidade diversa na implantação e consolidação dos CRAS e CREAS em municípios de pequeno porte e nas metrópoles, no mundo rural e no urbano, na Amazônia e no sul do país. Pesquisas vêm mostrando que as identidades dos CRAS são múltiplas e em movimento.

Considero que o bom aproveitamento desse processo de educação permanente exige sua vinculação à realidade, refletir sobre os fundamentos do que está acontecendo, buscando clareza na construção de nossas explicações, na construção de nossa consciência social e política do contemporâneo, na perspectiva de delinear resistências, construir novos caminhos, perspectivas, alternativas e utopias coletivas. É preciso incorporar vida e competência na formação humana e não preparar para o mercado competitivo.

Nesse quadro é pressuposto fundamental a dimensão política do trabalho profissional nesse processo de educação permanente, pois não basta “saber” ou “fazer”, é preciso não separar conhecimento, ação e direção política da ação. A Assistência Social não pode ser apenas a gestão bem sucedida de necessidades de seus usuários. Tem como horizonte o processo de construção de direitos não apenas como construção técnica, mas questão

essencialmente política, lugar de contradições e resistência e não se faz apenas por decretos, protocolos, normas e regulamentos, embora fundamentais. De que estou tratando? Estou tratando das disputas políticas no espaço das políticas sociais, mediações centrais no atendimento das necessidades e direitos da população. Estou tratando da questão de construir hegemonia na condução do processo de construção dos serviços sociais e não apenas realizar gestões bem sucedidas de necessidades. Estou falando da construção de parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos (TELLES, 1998:13). Não pode haver outra medida. Mesmo em ações de parceria entre público e privado devem ser atribuídos conteúdo e forma pública para políticas que atendam às necessidades de nossos usuários, realizem seus direitos e fortaleçam suas lutas. Parâmetros capazes de construir caminhos alternativos, na negociação e “que possam trazer a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia.” Estamos falando do necessário cuidado com processos insidiosos de privatização do Sistema e da própria Seguridade. Estamos falando da necessidade de enfrentar a ausência do comando único, outra dimensão a merecer atenção no âmbito do SUAS e de sua gestão, considerando que o problema não é apenas o duplo comando, mas também a presença de forças contrárias à profissionalização.

O SUAS está permeado de valores e tendências, tanto conservadoras como emancipatórias. É fundamental todo o tempo, fortalecer àquelas que operam a formulação da Assistência Social como Política Pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania.

Porque estou lembrando esses aspectos? Porque nesse processo de construção e consolidação do SUAS, nesse processo de avanço da Política Nacional de Educação Permanente, esses valores e tendências se confrontam. Não podemos esquecer que estamos em uma sociedade resultante da pesada herança da “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas” (YAZBEK, 2007: 34). Sabemos que permanecem na Assistência Social brasileira, concepções e práticas conservadoras, observamos na rede solidária a presença de serviços a partir do dever moral, da benemerência e da filantropia (que, em si mesmos, não realizam direitos). Ainda, encontramos em nossas políticas, instituições e trabalho, uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza.

Entendo esse processo como um contraditório, onde sempre estão em disputa os sentidos da sociedade. Assim sendo, os rumos e a politização desse debate é que permitirão que o SUAS se coloque (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania de nossos usuários, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas. Conforme a Política de Educação Permanente, o trabalho profissional “deve estar orientado para a valorização da população atendida e para a consequente ruptura com concepções discriminatórias e subalternizantes dos usuários”.

Outro aspecto que gostaria de destacar nesse processo de Educação Permanente, conforme apontado em sua perspectiva político pedagógica é a centralidade dos processos de trabalho e das práticas profissionais “relacionadas à gestão participativa e ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais”. Essa perspectiva vai defrontar-se com um quadro

pleno de desafios, pois apesar da ampliação significativa dos trabalhadores, na última conferência Nacional de Assistência Social um dos pontos centrais apontados foi o reconhecimento da condição de precarização do trabalho e das históricas relações de subalternidade dos trabalhadores do SUAS, inerentes à própria política de Assistência Social no âmbito da Seguridade Social.

Sabemos que a questão dos recursos humanos vem se constituindo como um desafio para a administração pública brasileira, situação que se complexifica na assistência social marcada pela tradição de não política e de um histórico de desprofissionalização.

Entendo que esta questão é mais ampla que o próprio SUAS, pois as recentes mudanças que caracterizam a esfera da produção e o mundo do trabalho trazem modificações do emprego estrutural, caracterizadas pela flexibilização produtiva, pela segmentação dos trabalhadores em estruturas ocupacionais cada vez mais complexas e a expansão dos serviços. Este quadro traz a desestabilização da ordem do trabalho, sua precarização e insegurança. O quadro profissional é em geral insuficiente, com grandes defasagens, atendendo simultaneamente diferentes municípios.

Para Raichelis (2011), “a dinâmica societária desencadeada pela crise contemporânea (...) atinge a totalidade dos processos produtivos e dos serviços, alterando perfis profissionais e espaços de trabalho das diferentes profissões, e dessa forma, também alcança os trabalhadores da Assistência Social, que tem, na prestação de serviços sociais seu campo de intervenção privilegiado e nas instituições sociais públicas e privadas seu espaço ocu-

pacional”. O trabalhadores da Assistência Social sofrem as consequências dessas mudanças e se veem, submetidos a constrangimentos diante dos processos de intensificação e precarização do trabalho assalariado nos espaços institucionais onde desenvolvem seu trabalho.

Observamos que para os trabalhadores da Assistência Social estratégias de intensificação do trabalho vão sendo incorporadas gradativa e sutilmente, e talvez ainda não estejam claramente perceptíveis para esses trabalhadores. Mas ganham concretude no ritmo e na velocidade do trabalho, nas cobranças e exigências de produtividade, no maior volume de tarefas, nas características do trabalho demandado, no peso da responsabilidade e, na ponta, observamos profissionais esvaídos de decisão, cumprindo metas e resultados imediatos, com falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira e de políticas continuadas de capacitação profissional, entre outros.

Quanto à precarização, observamos que esta alcança os vínculos trabalhistas, com salários insuficientes, adoção de formas flexíveis de trabalho informal, parcial, temporário, terceirizado, contratação por tarefas, por pregão eletrônico e outros aspectos.

Entendo que o escopo da Educação permanente deve alcançar a perspectiva da construção de identidade do trabalhador da Assistência Social no conjunto da classe trabalhadora. Identidade que, de acordo com os princípios da política se constrói na interdisciplinaridade na construção de saberes e de conhecimento fundamentado no reconhecimento das especificidades de cada área, na sua complementaridade e na possibilidade da construção de novos saberes e práticas abrangentes e criativas.

Professor Ianni dizia que não nos devemos nos conformar com ideias que parecem convincentes. Não podemos nos acomodar ao estabelecido. Na Universidade temos (ou deveríamos ter) liberdades excepcionais de pensamento. E essa liberdade é algo que tem a ver com o exercício do pensamento, a busca de novas teses, novos caminhos. É nesse sentido que a pesquisa é uma aventura do espírito, é uma viagem fantástica em termos de reflexão, de interrogação e de questionamento. A reflexão que interroga o que parece evidente. Uma reflexão que além de individual é antes de tudo uma aventura coletiva. Uma reflexão que é também prospecção sobre o futuro, um olhar para a frente sem indiferença.

Portanto, um processo de educação permanente fala a sujeitos, a cidadãos, na instituição educacional, nas comunidades, nas obras. Nesse processo de estimular os sujeitos em seu processo de criatividade individual e social é necessário um balizamento ético que, em primeiro lugar, nos lembre que a educação é um direito inalienável do ser humano (educação para todos e com qualidade) e, ainda, que a Assistência Social é política pública de direitos a quem dela necessitar e ambas devem respeitar a diversidade e o outro em suas diferenças.

## **Referências Bibliográficas**

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A formação acadêmico-profissional no Serviço Social

Brasileiro. In Revista Serviço Social e Sociedade nº 120, São Paulo, Cortez Editora, 2014.

RAICHELIS, Raquel. O assistente Social como trabalhador assalariado: desafios frente as violações de seus direitos no SUAS. In Serviço Social e Sociedade nº 107, Cortez Editora, São Paulo, 2011.

SANTOS, Boaventura Souza. Conferência realizada na PUC/SP, dezembro de 2003.

SILVA, Ademir Alves. Mercado de Trabalho: tendências e demandas aos assistentes sociais. PUC/SP, mimeo 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. Voluntariado e Profissionalidade na Intervenção Social. In Revista de Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFMA. São Luis, UFMA, v.6, n.2, 2002.

\_\_\_\_\_, Maria Carmelita. Classes Subalternas e Assistência Social. São Paulo, Cortez Editora, (6ª edição), 2007.



# SUAS E SISTEMA DE JUSTIÇA: INTERFACES E POSSIBILIDADES PARA A ATUAÇÃO INTEGRADA<sup>1</sup>

*Denise Ratmann Arruda Colin<sup>2</sup>*

*Juliana Maria Fernandes Pereira<sup>3</sup>*

O cenário de democratização impactou de forma decisiva na estruturação das políticas sociais no Brasil. Foi com a Constituição Federal que essas passaram a ser reconhecidas como políticas públicas, demarcando uma mudança de paradigma em relação ao padrão histórico predominante na área até então. Entre inúmeros avanços observados, há que se destacar a ampliação dos direitos sociais e o reconhecimento da Assistência Social como política pública de Seguridade Social, dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar.

A Constituição Federal inseriu a Assistência Social no campo do direito e da proteção social, rompendo com o legado histórico da filantropia. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, e a Política Nacional de

---

1 Agradecimentos pelas contribuições à elaboração deste artigo a Telma Maranhão Gomes, Kélvia de Assunção Ferreira Barros, Maria de Jesus Bonfim de Carvalho, Karoline Aires Ferreira e Luciana de Fátima Vidal.

2 Graduação em Serviço Social (1984) pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Mestra em sociologia (2002) e doutora em sociologia política (2008) pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Assistente Social do Ministério Público do Paraná e Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, desde 31.01.2011.

3 Graduação em Psicologia (2000) pela Universidade de São Paulo (USP/Ribeirão Preto). Mestra em Psicologia (2003) pela Universidade de Brasília (UnB). Analista em Ciência e Tecnologia, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Assistência Social (PNAS), em 2004, lançaram as bases para o início da implementação da política sob um novo referencial, com ofertas organizadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). As alterações na LOAS e a edição de decretos e normativas próprias – dentre os quais se destacam a PNAS, as Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB/SUAS), de 2005 e 2012, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009, e a Lei do SUAS<sup>4</sup>, de 2011 – fortaleceram sua institucionalidade e o processo de implementação do Sistema.

As normativas próprias da política definiram corresponsabilidades dos entes e mecanismos de pactuação interfederativa, conferindo transparência e ratificando a primazia da responsabilidade pública, com a participação da sociedade civil, trabalhadores e usuários, por meio das Comissões Intergestores, dos Conselhos de Assistência Social e das Conferências de Assistência Social. A regulação das funções, especificidades e rol de ofertas, assim como o desenho orgânico de gestão baseado na descentralização político-administrativa, permitiram que, a partir de um comando único e parâmetros nacionalmente pactuados de forma democrática e republicana, a política de assistência social fosse implementada de forma territorializada e com adequações às realidades dos municípios brasileiros.

Esse processo foi influenciado, ainda, pelo avanço no campo dos direitos, reconhecidos na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Estatuto do Idoso e da Lei Maria da Penha. Este reconhecimento se deu, ainda, por

---

4 Lei 12.435, de 06 de julho de 2011.

intermédio das Convenções Internacionais das quais o Brasil tornou-se signatário, a exemplo da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu protocolo Facultativo (2007) e as Convenções sobre o Trabalho Infantil – Sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego (1976) e Sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação (1999), entre outras.

As legislações, a emissão de Decretos e a aprovação de Políticas Nacionais relacionados, delinearam diretrizes, arranjos institucionais e responsabilidades do poder público que impulsionaram a implementação de políticas voltadas à garantia de direitos, dentre as quais a Assistência Social. Assim, pode-se dizer que a evolução desta política ocorreu de forma atrelada à trajetória do direito no ordenamento jurídico brasileiro e ao reconhecimento do papel do Estado na provisão da proteção social não contributiva.

Para responder qualitativamente às demandas da população brasileira em situação de vulnerabilidade social e risco pessoal e social, com violação de direitos, a última década foi notadamente marcada pelo processo de implementação do SUAS, cujo ritmo de expansão supera até mesmo o observado em outras políticas sociais. Nesse período, o Sistema alcançou uma capilaridade bastante significativa e já está presente praticamente na totalidade dos municípios brasileiros, com cofinanciamento federal assegurado a mais de 10.000 unidades públicas de referência<sup>5</sup> para oferta de serviços socio-

---

5 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência para População em Situação de Rua (Centro POP).

assistenciais. Os valores executados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) saltaram de R\$ 8,9 bilhões, em 2003, para R\$ 32,9 bilhões, em 2013<sup>6</sup>. Em 2014, atingiram R\$ 36,3 bilhões<sup>7</sup>. O Censo SUAS, em 2013, identificou 260.000 profissionais atuando na área em todo o país, considerando o âmbito da gestão e as unidades públicas estatais de atendimento.

No campo do acesso à renda, a criação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, do Programa Bolsa Família (PBF) e a evolução do Benefício de Prestação Continuada (BPC) equiparado ao salário mínimo também marcaram a trajetória da Assistência Social no país. A rápida expansão da cobertura de atendimento do SUAS, atrelada a um conjunto de iniciativas estruturantes<sup>8</sup>, evidencia a priorização na agenda nacional das políticas voltadas à redução das desigualdades sociais e regionais e à melhoria das condições de vida da população mais vulnerável.

Além da decisão política, é preciso reconhecer que esse percurso foi também influenciado pelas reivindicações de segmentos organizados da sociedade civil, refletindo um processo de amadurecimento do exercício da cidadania, com o fortalecimento da participação nos espaços político-decisórios, a exemplo dos conselhos de políticas públicas.

A construção de um Sistema descentralizado e participativo é certamente um marco na ruptura com o modelo assistencialista que tem raízes na

---

6 Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE até 31.12.2012.

7 Valor nominal.

8 Como a redução das desigualdades sociais, a política de valorização do salário mínimo e a ampliação da participação no mercado de trabalho.

filantropia e no voluntariado. Este último, voltado a provisões de ordem material, com finalidade difusa, ofertas fragmentadas e pulverizadas, com fim em si mesmo, mostrou-se incapaz de operar mudanças qualitativas e propiciar inclusão social das famílias brasileiras.

Em contraposição, a instituição de um sistema público, de responsabilidade estatal, abarcado por uma política pública consolidou no país o paradigma da proteção social, que contempla provisões que ampliam o acesso a direitos, bens e serviços e o fortalecimento de vínculos e da participação social. O SUAS é um sistema descentralizado e participativo que tem por função a gestão e a organização da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social em todo o território nacional. Em termos gerais o SUAS (Brasil, 2011a):

- “Estabelece a co-responsabilidade entre os entes federados (...) na implementação, regulação, cofinanciamento e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- Considera o território, respeitando as diversidades regionais e municipais, decorrente de características culturais, socioeconômicas e política e as realidades urbana e rural;
- Adota a matricialidade sociofamiliar como eixo estruturante das ações de assistência social;
- Articula a oferta pública-estatal com a oferta pública não estatal de serviços socioassistenciais;
- Organiza a proteção social por níveis: proteção social básica, proteção

social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade” (p. 6).

Com proposta de trabalho social desenvolvido por profissionais com objetivos e metodologias definidos, a assistência social têm funções próprias orientadas pelas seguranças socioassistenciais, quais sejam *segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia, segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhida*.

Sposati (2007) destaca que uma política social é resultante do processo social, econômico, histórico e político. Conseqüentemente, emerge das próprias orientações que a sociedade estabelece quanto às responsabilidades — se públicas ou privadas — para prover as necessidades de reprodução social. Nessa direção, segundo a autora, o conjunto de provisões abrangidas pela política de Assistência Social reflete o reconhecimento da necessidade de se organizar respostas públicas para concretizar direitos no campo da proteção social brasileira, em uma sociedade historicamente marcada pela pobreza, desigualdade social, inequidades no acesso às políticas públicas e violação de direitos de segmentos mais vulneráveis, como crianças, idosos e mulheres.

Responsável pela provisão dos direitos socioassistenciais e proteção social não-contributiva, a Assistência Social articula-se às demais políticas públicas e ao Sistema de Justiça<sup>9</sup> para favorecer o acesso a direitos por parte da população atendida e a melhoria de suas condições de vida, de desenvol-

---

<sup>9</sup> Aqui compreendido como Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia pública e privada.

vimento humano, de vínculos familiares e de pertencimento comunitário.

O direito é basilar, ainda, para a própria organização do SUAS por níveis de proteção. Enquanto a proteção social básica oferta um conjunto de provisões e aquisições às famílias em situação de vulnerabilidade social, atuando nas situações de falta de acesso às políticas públicas, de condições dignas de sobrevivência e de fragilização dos vínculos de pertencimento, as violações de direitos humanos - que incidem diretamente sobre a integridade física e psíquica - caracterizam as situações de risco pessoal e social atendidas no campo da proteção social especial. Para melhor compreensão dessas ideias, apresentamos abaixo uma breve definição dos conceitos de vulnerabilidades sociais e de riscos pessoais e sociais:

- *Vulnerabilidades Sociais*: decorrentes do próprio ciclo de vida ou das barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiência, da situação de pobreza, da fragilização de vínculos familiares e de pertencimento social, da falta de acesso às políticas públicas, da falta de infraestrutura nos territórios, da ocorrência de discriminações e apartações sociais.
- *Riscos pessoais e sociais*: decorrentes da vivência de situações que impliquem na violação de direitos humanos e ameacem a integridade física, psíquica e relacional, como violência intrafamiliar, abuso e exploração sexual, trabalho infantil, abandono, isolamento, situação de rua, dentre outras.

Esses conceitos circunscrevem as situações atendidas pela Assistência Social e, por conseguinte, o conjunto de ofertas disponibilizadas pelo SUAS e o público ao qual se destinam. Na atenção à população em situação de vulnerabilidade social e risco pessoal e social, com violação de direitos, há um campo importante de integração entre Assistência Social e Justiça. É justamente esta interface que se pretende discutir neste artigo.

A relação entre SUAS e Sistema de Justiça será abordada a partir das especificidades destes campos e da necessária articulação intersetorial para assegurar proteção social e acesso a direitos. Assim, as possibilidades de complementariedade serão discutidas a partir de uma breve reflexão sobre o escopo de atuação destas áreas, que lhes conferem finalidades, competências e formas de atuação próprias. Também serão elencados os desafios que emergem da articulação entre estes respectivos Sistemas e que demandam a construção de estratégias para a superação de lacunas e aprimoramentos das possibilidades de ação complementar e integrada.

### **Funções da Política de Assistência Social: alguns apontamentos**

A compreensão da interface entre Assistência Social e Sistema de Justiça exige, necessariamente, a abordagem de duas perspectivas: o papel da política de Assistência Social e o exercício da intersetorialidade na atenção às demandas do público atendido.

A trajetória de implantação da política de assistência social não deixa dúvidas de que seu campo de intervenção no Brasil não se limita à questão

da pobreza, mas busca afiançar direitos sociais e a inclusão social. As situações atendidas se constroem em um determinado contexto social, histórico, econômico, político, cultural, que têm raízes na própria conformação da sociedade brasileira, são multideterminadas e complexas e incidem sobre a questão social. Exigem, portanto, ações integradas em rede que possam contribuir para o apoio às famílias e à ampliação de sua capacidade protetiva e de superação das vicissitudes enfrentadas.

Para o alcance desses objetivos, o modelo de trabalho social adotado tem primado pela integração entre acesso à renda e atenção às vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais e pela intersetorialidade, como estratégias necessárias para assegurar atendimento à integralidade das demandas das famílias e alargamento do acesso a direitos e políticas públicas.

A perspectiva do trabalho intersetorial considera, além da complexidade e multidimensionalidade das situações atendidas, a incompletude institucional e, portanto, a necessidade de atuação integrada para maior efetividade das ações desenvolvidas. O trabalho em rede requer uma definição clara das atribuições e especificidades dos diversos órgãos envolvidos e dos pontos de intersecção, de forma a evitar a sobreposição de ações, paralelismo, hierarquização das instituições ou, ainda, que as áreas assumam competências estranhas às suas funções.

No campo da proteção social, a desproteção decorrente do precário acesso a renda, a direitos e a recursos das diversas políticas, da fragilidade das vinculações e das violações de direitos que emergem no contexto familiar ou no convívio comunitário marcam o escopo da atenção da política

de Assistência Social e sua interface com o Sistema de Justiça. Nessa direção, a Assistência Social tem por função:

- *Vigilância Socioassistencial*: função de produção e análise de informações relevantes para a gestão. Estas informações devem ser contextualizadas, de modo a possibilitar o conhecimento do território, as vulnerabilidades e riscos que incidem sobre as famílias e indivíduos e as ofertas disponibilizadas pela rede socioassistencial. Os diagnósticos socioterritoriais permitem analisar a convergência entre demandas das famílias e rede organizada para o atendimento, subsidiando o planejamento e o desenvolvimento das ações da Assistência Social, para uma atuação mais efetiva na prevenção, redução e monitoramento de vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais.
- *Defesa de direitos*: função que abarca a disponibilização de informações sobre direitos, mecanismos e órgãos aos quais o cidadão possa recorrer para acessá-los, reivindicá-los ou defendê-los. As atenções no SUAS buscam romper com práticas de tutela e assistencialismo, primando pela autonomia das famílias e indivíduos e ampliação de acesso a direitos, oportunidades e fortalecimento do protagonismo e da participação social.
- *Proteção Social*: visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos (LOAS). Considerando a NOB/SUAS (BRASIL, 2005: 90), esta função abrange um “conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida, à dignidade

humana e à família”. Estas ofertas estão organizadas em tipos de proteção – proteção social básica e proteção social especial - e providas por meio de Serviços, Programas, Projetos e Benefícios Socioassistenciais, com centralidade na família. Espaço privilegiado de cuidados, proteção e socialização, a família sofre pressões e tensionamentos do contexto social que podem afetar as relações entre seus membros e com a comunidade e acentuar fragilidades, contradições e processos de exclusão social, razões pelas quais precisa ser protegida e apoiada pelo Estado.

Dentre os direitos que derivam da Constituição Federal, da LOAS e de outras legislações infraconstitucionais e que são basilares para a compreensão da função de Proteção Social da Assistência Social destacam-se aqueles que fundamentam as chamadas Seguranças Socioassistenciais, quais sejam:

- *Direito à garantia de renda*: fundamenta a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia. Contempla provisões voltadas ao acesso a mínimos sociais e a condições dignas de sobrevivência. Nessa direção, destacam-se o Benefício de Prestação Continuada, os benefícios eventuais e a transferência de renda do Programa Bolsa Família.
- *Direito à Convivência Familiar e Comunitária*: fundamenta a segurança de convívio ou vivência familiar. Pautada no reconhecimento do papel de proteção da família e da responsabilidade do Estado em apoiá-la, esta segurança socioassistencial orienta as provisões de serviços e programas voltados ao fortalecimento, resgate ou construção de novas referências familiares e comunitárias. Contempla a perspectiva de que vínculos familiares e comunitários são fundamentais para assegurar

condições protegidas de desenvolvimento humano e de vinculações. Reconhece, ainda, que a família, espaço da socialização, proteção e desenvolvimento, pode ser também o espaço da violação e da desproteção.

- *Direito à provisão de acolhimento em situações específicas, nas quais se observa a presença de riscos pessoais e sociais:* este direito fundamenta a segurança de acolhida e, por conseguinte, a proteção do cidadão em situações excepcionais, nas quais seja necessário prover acolhimento provisório em diversas modalidades<sup>10</sup>. Esta provisão pode ocorrer em decorrência de situações de calamidade pública ou emergência - na qual as famílias demandem acolhimento provisório, até que uma medida mais definitiva possa ser assegurada - ou, ainda, naquelas situações em que o afastamento do contexto de exposição a riscos se mostre necessário para a garantia de proteção à integridade física e psíquica. Como exemplo destas situações pode-se mencionar o acolhimento de pessoas em situação de rua, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar mediante decisão judicial ou de mulheres vítimas de violência doméstica.

## **Campos de articulação entre Assistência Social e Justiça**

Embora possuam um vasto campo de articulação, o Sistema de Justiça e a Assistência Social possuem atribuições e mecanismos de atuação distintos. De modo geral, enquanto o Sistema de Justiça aplica dispositivos

---

10 Constituem modalidades de atendimento dos Serviços de Acolhimento, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais: Acolhimento institucional, em República e Acolhimento familiar.

legais para a defesa de direitos, investigação e responsabilização visando a garantia e defesa de direitos inscritos no ordenamento jurídico, o Sistema de Proteção Social oferta um conjunto de atenções voltadas à promoção de acesso a direitos sociais e de serviços das diversas políticas públicas (saúde, educação, trabalho, previdência social, habitação, alimentação, etc.).

A Assistência Social busca potencializar a capacidade protetiva das famílias e indivíduos, por meio da ampliação de acessos e reconstrução de vinculações e histórias de vida. A atuação do Sistema de Justiça, por sua vez, é motivada pela infringência a direitos que pode levar à responsabilização de uma das partes para preservação ou defesa dos direitos da outra, com base nos dispositivos legais, em investigações, laudos e provas.

Assim, embora ambas atuem na perspectiva da garantia do direito, a Assistência Social busca empoderar os cidadãos e ampliar acessos, enquanto o Sistema de Justiça intervém e, necessariamente, decide.

No trecho a seguir pretendemos abordar os campos de articulação entre Sistema de Justiça e Assistência Social, considerando as situações atendidas e as provisões disponibilizadas pelos diferentes níveis de proteção que estruturam as ofertas do SUAS.

## **A interface entre Sistema de Justiça e Proteção Social Básica do SUAS**

Na PSB, a Assistência Social visa, fundamentalmente, o enfrentamento das vulnerabilidades, a prevenção de situações de riscos pessoais e so-

ciais, com violação de direitos, e a melhoria das condições de vida das famílias, por meio da provisão da segurança de renda e do fortalecimento das relações familiares, do pertencimento e dos processos de inclusão social. Para tanto, oferta um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

O trabalho social na PSB se destina à atenção às vulnerabilidades sociais, contemplando questões objetivas – como a promoção do acesso a renda e benefícios, informações, direitos, oportunidades e serviços das diversas políticas públicas – e questões subjetivas, que abrangem as vinculações familiares e comunitárias, a autonomia e a autoestima, o protagonismo, a participação social e o pertencimento. Esta integração tem um papel importante no apoio às famílias para a superação das vicissitudes enfrentadas e prevenção de agravamentos. Nesse sentido, destacam-se as ações de segurança de renda (Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e benefícios eventuais) e os serviços e programas socioassistenciais.

O CRAS é a unidade pública estatal de referência para o atendimento na PSB. Com execução descentralizada é implantado nos municípios e no Distrito Federal, nas áreas de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade social. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) estabelece parâmetros para a composição das equipes interdisciplinares de referência que devem atuar nestas unidades<sup>11</sup>.

A prevenção e a proteção proativa se caracterizam como funções essen-

---

<sup>11</sup> Parâmetros para a composição destas equipes podem ser consultados também no Caderno de Orientações Técnicas sobre o CRAS.

ciais da PSB. Nessa direção, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF, ofertado pelos CRAS, busca fortalecer a função protetiva das famílias, os vínculos familiares e comunitários e as potencialidades e aquisições, além da promoção do acesso e usufruto de direitos. Para tanto, o Serviço desenvolve trabalho social de caráter continuado, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias e prevenir situações de risco pessoal e social, com violação de direitos, particularmente de segmentos mais vulneráveis, como crianças, idosos, mulheres e pessoas com deficiência, por exemplo.

Além do acompanhamento familiar profissionalizado, também integram o PAIF diversas atividades desenvolvidas com seus membros e a comunidade como: acolhida, estudo social, orientação e encaminhamentos, oficinas, visitas domiciliares, atendimentos em grupos e particularizados, campanhas socioeducativas, informação, comunicação e defesa de direitos, promoção do acesso à documentação pessoal, fortalecimento do convívio familiar, comunitário e das redes sociais de apoio e mobilização para a cidadania.

O conhecimento do território, a perspectiva preventiva e proativa e o trabalho com as comunidades para a construção de estratégias coletivas de participação social, protagonismo e enfrentamento das vulnerabilidades sociais também compõem o escopo dos objetivos das prestações socioassistenciais no campo da PSB. O trabalho social nessa perspectiva pode impulsionar processos coletivos de mobilização, reivindicação de direitos e mudanças nos territórios. Os diagnósticos socioterritoriais de vigilância socioassistencial contribuem para se identificar desigualdades no acesso

às políticas públicas e construir estratégias intersetoriais voltadas à garantia de acessos e proteção às famílias. No que diz respeito ao Sistema de Justiça, é importante mencionar que a falta de acesso a direitos sociais pode, inclusive, motivar ações por parte dos órgãos que o compõem, particularmente por parte do Ministério Público, visando à defesa de direitos individuais e coletivos.

Dados e informações dos sistemas de registros e monitoramentos do SUAS – como o Registro Mensal de Atendimento (RMA) e os formulários do Censo SUAS<sup>12</sup> – podem contribuir para o diagnóstico socioterritorial e a troca de informações com órgãos do Sistema de Justiça, visando ao desenvolvimento de ações preventivas mais adequadas à realidade do território. Além do intercâmbio destas informações, a PSB mantém, ainda, articulação com os órgãos do Sistema de Justiça, como o Ministério Público e o Poder Judiciário, que aplicam medidas de proteção, sobretudo aquelas que demandem a inclusão das famílias nos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

Também constituem ações do CRAS a busca ativa no território, para identificar famílias ainda não incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e aquelas que demandem atendimento na assistência social e ainda não o acessam. Nos territórios isolados, com grandes extensões territoriais e com dispersão populacional, estes equipamentos

---

12 Além destes, o Sistema de Consulta e Extração de Dados do Cadastro Único (CECAD) também constitui aplicativo de importante domínio e utilização pela área de vigilância socioassistencial, pois permite a consulta, seleção e extração de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

podem contar com equipes para a execução direta dos serviços executados por Equipes Volantes. Algumas localidades das regiões da Amazônia Legal e Pantanal contam, inclusive, com Lanchas da Assistência Social, doadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para que o atendimento possa chegar às comunidades ribeirinhas.

A PSB conta, ainda, com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Programa Acessuas Trabalho. Organizado como atenção complementar ao PAIF, o SCFV considera o ciclo de vida dos usuários. Oferta um conjunto de atividades destinadas a apoiar a família no seu papel protetivo, fortalecer o convívio familiar e comunitário e favorecer o processo de desenvolvimento humano saudável. Dentre os públicos prioritários para o atendimento neste Serviço podem ser mencionadas as crianças e os adolescentes retirados do trabalho infantil, vítimas de violência ou negligência, abuso ou exploração sexual, fora da escola, em situação de rua e com medidas de proteção (Resolução CNAS nº 1/2013).

O Programa Acessuas Trabalho, por sua vez, realiza a identificação, mobilização e o encaminhamento dos usuários da política de assistência social para cursos de qualificação profissional do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e a oportunidades de inclusão no mundo do trabalho. Atua, portanto, no apoio à autonomia, na construção de novas perspectivas de vida e na redução de tensões e impactos que a própria condição de pobreza pode impor ao núcleo familiar.

## **A interface entre Sistema de Justiça e Proteção Social Especial do SUAS**

Quando já instalada a situação de risco pessoal e social, com violação de direitos, particularmente nos casos de negligência, violência e abandono, as famílias e indivíduos são atendidas no âmbito da PSE. Há uma importante interface entre a PSE e o Sistema de Justiça, em razão das violações de direitos que caracterizam as vivências do público atendido, com destaque para os serviços especializados prestados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), no caso da Média Complexidade, e para os serviços de acolhimento, no caso da Alta Complexidade. Todavia, as funções, objetivos e mecanismos de atuação das respectivas áreas são bastante distintos.

As vivências que podem dar origem à demanda pelo atendimento na PSE geralmente incidem sobre a integridade física e psíquica das pessoas e famílias atendidas, incluindo desde o desrespeito à dignidade humana até a violência física, sexual e psicológica. São situações bastante complexas que podem envolver episódios de violações eventuais ou isoladas até históricos intergeracionais mais agravados. Embora nem sempre estejam acompanhadas da precariedade de renda – uma vez que ocorrem nas diversas camadas sociais – algumas situações podem apresentar agravamento da condição de pobreza, como, por exemplo, a situação de rua e o trabalho infantil.

De modo geral, a atenção a estes casos exige a convergência e a integração de ações intersetoriais e complementares, para o exercício da cidadania,

superação dos ciclos de violação de direitos e para que as famílias e indivíduos possam usufruir dos bens, serviços e riquezas produzidas.

Além das questões objetivas – como acesso à renda, provisão de acolhimento temporário, orientações sociojurídicas e encaminhamentos para assegurar proteção de direitos – na PSE o trabalho social tem um papel fundamental junto às questões subjetivas. Estas devem contemplar desde a autoestima, a participação social e o protagonismo, até o trabalho com a identidade, as vinculações e a história de vida familiar – buscando o fortalecimento, o resgate ou a construção de novas relações familiares e comunitárias e a elaboração de novas trajetórias de vida.

Os casos atendidos na PSE podem também requerer algum tipo de atenção no âmbito da PSB. Por essa razão, é necessária a definição e a organização, nos territórios, da referência e contrarreferência entre o CRAS, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o Centro de Referência para População em Situação de Rua (Centro POP) e os serviços de acolhimento.

O CREAS é a unidade pública-estatal onde se realiza o trabalho social com famílias e indivíduos em situações de risco pessoal e social, com violação de direitos. Implantado de forma descentralizada, com execução direta pelos municípios e Distrito Federal, pode, ainda, ter abrangência regional, com cobertura de atendimento a um conjunto de pequenos municípios. A NOB-RH/SUAS estabelece parâmetros para a composição das equipes interdisciplinares de referência destas unidades, que devem contar com coordenador, assistente social, psicólogo, advogado, outros

profissionais de nível superior (conforme contexto local) e profissionais de nível médio e auxiliar<sup>13</sup>.

O principal serviço do CREAS é o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, responsável pelo acompanhamento especializado a famílias e indivíduos que vivenciam situações como violência intrafamiliar, com crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar mediante a aplicação de medida protetiva, retirados do trabalho infantil e com adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, dentre outras.

O Serviço tem como objetivos:

- proporcionar às famílias espaço de acolhida, escuta, reflexão e suporte social, emocional e jurídico-social;
- fortalecer a capacidade protetiva das famílias;
- construir novas possibilidades de relacionamento familiar e comunitário, com superação de padrões com violação de direitos;
- prevenir agravamentos e a sua reincidência.

No acompanhamento familiar, tanto no PAIF quanto no PAEFI, a duração, as intervenções técnicas e metodológicas a serem realizadas e as articulações intersetoriais efetivadas devem ser analisadas caso a caso, com plano de atendimento construído em conjunto com os usuários,

---

<sup>13</sup> Esta informação também está disponível no Caderno de Orientações Técnicas sobre o CREAS, p. 94.

considerando as especificidades das situações, demandas apresentadas pelas famílias e a realidade da rede socioassistencial e de outras políticas setoriais disponíveis no território.

O trabalho social no PAEFI assegura a possibilidade de, na organização da(s) metodologia(s) de trabalho das equipes interprofissionais do Serviço, se realizar intervenções que contemplem o conjunto dos membros da família, configurando assim o acompanhamento familiar especializado. Nessa direção, podem ser incluídos no acompanhamento, as pessoas que presenciem, sofram diretamente a violência e, ainda, aquelas que mesmo não implicadas diretamente na situação possam contribuir para a construção de novas referências de proteção, cuidado, relacionamento familiar e comunitário e superação das situações vivenciadas.

A inclusão da pessoa que comete a violência intrafamiliar deve, todavia, estar pautada nas possibilidades de se trabalhar na prevenção de novas situações de violência, sua desnaturalização e, em especial, na construção de novas possibilidades de relacionamento com interrupção do ciclo de reprodução da mesma. Todavia, é importante se ressaltar que o acompanhamento familiar pressupõe que haja e, ou, possa haver, entre os membros incluídos, relações pautadas em vínculos afetivos, protetivos e juridicamente permitidos. Nesse sentido, a decisão quanto à inclusão da pessoa que comete a violência intrafamiliar no acompanhamento familiar no PAEFI, deve observar se:

- há decisões da Justiça que limitam ou são contrárias à manutenção dos vínculos, proximidade e contatos;

- contribuirá para a proteção daqueles que sofreram a violência, do ponto de vista emocional e jurídico;
- é relevante para aqueles que sofreram e, ou, estão sofrendo a violência, que o autor da violência seja incluído no acompanhamento familiar e se há concordância nesta direção;
- há possibilidades de trabalhar pela reconstrução das relações e se a participação da pessoa que cometeu a violência poderá contribuir nessa direção.

Além dos pontos destacados acima, é importante esclarecer que o atendimento não pode, de maneira alguma, ser compreendido como medida de desresponsabilização da pessoa que cometeu a violência.

Considerando os dispositivos da legislação brasileira - a exemplo da Lei Maria da Penha, do ECA e do Estatuto do Idoso - quando houver decisão judicial que impeça ou restrinja o contato de quem cometeu a violência, esta decisão deve ser observada e respeitada pelo CREAS. Nesses casos, o autor da violência não deve integrar o acompanhamento familiar do PAEFI.

Além da decisão legal, a inclusão dos membros da família no acompanhamento familiar deve observar as condições de risco/proteção e o significado que a inclusão de cada um dos membros poderá representar aos demais, sobretudo à pessoa que sofreu a violência. Em todos os casos, a equipe deve necessariamente se certificar junto à pessoa que sofreu a violência o significado desta inclusão, se há concordância e se isso não com-

prometerá o trabalho e a confiança nos profissionais, no atendimento e no direito à privacidade e sigilo.

Nessa direção, a interlocução com o Sistema de Justiça é fundamental para o planejamento do acompanhamento pelo PAEFI. O advogado do CREAS pode contribuir sobremaneira para esta interlocução e para que a equipe compreenda a situação sob o ponto de vista judicial, os procedimentos inerentes, as decisões decorrentes e seus possíveis impactos para a família e para o atendimento. Quando um membro da família não puder ser inserido no acompanhamento familiar, pelas razões já abordadas, e demandar atendimento na assistência social recomenda-se acompanhamento por outra equipe, preferencialmente em unidade distinta daquela onde a família é acompanhada. Este atendimento deve considerar, igualmente, as condições de segurança da equipe, da pessoa e família em acompanhamento, as singularidades que envolvem a situação, a necessidade de cuidados em saúde mental, quando for o caso, e o acompanhamento das decisões do Sistema de Justiça.

A construção de fluxos locais pode favorecer a atuação integrada entre o SUAS, o Sistema de Justiça e as demais políticas públicas na atenção aos casos que envolvem situações de risco com violação de direitos (como violência ou abuso sexual contra crianças, adolescentes, mulheres, pessoas idosas, etc.). Estes fluxos podem clarificar as funções das diversas áreas envolvidas e auxiliar na operacionalização nos territórios de procedimentos e atendimentos integrados. Como dependem das redes locais e das especificidades de cada caso, não há um modelo nacionalmente instituído, porém a indicação de que os municípios o elaborem em âmbito local, de

modo a considerar as especificidades da situação, o papel dos diferentes atores da rede e as necessidades da pessoa que sofreu a violência e da família. Algumas localidades já implementaram propostas nessa direção, a exemplo das cidades que foram sede dos jogos da Copa do Mundo, cuja experiência pode contribuir para que outras localidades elaborem fluxos e implementem estratégias coordenadas em rede.

Geralmente as famílias e indivíduos são encaminhados ao CREAS pelos órgãos do Sistema de Justiça, como o Poder Judiciário e o Ministério Público, quando já existe uma suspeita ou confirmação da violência. Todavia, em alguns casos, a suspeita de violência pode emergir ao longo do acompanhamento. Nestas situações é importante que a equipe e a coordenação da Unidade discutam as condutas mais adequadas, observando os elementos que configurem a suspeita, as possibilidades de que a própria família seja protagonista junto à comunicação aos órgãos competentes ou se a comunicação deve ser realizada pela própria unidade ou pelo órgão gestor da Assistência Social.

Considerando os dispositivos legais, a comunicação pela Assistência Social poderá se mostrar necessária para proteger a integridade física e psíquica de indivíduos mais vulneráveis como crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. É importante mencionar que tais ocorrências são particularmente delicadas a esta política. Primeiramente, porque a área não conta com profissionais, instrumentos e técnicas que possam contribuir para se identificar de forma mais objetiva evidências da prática da violência (como exames e diagnóstico em saúde, investigação policial, etc.). Além disso, como o CREAS tem, justamente, o papel de trabalhar

com o impacto nas famílias decorrente da própria violência, pode ser particularmente difícil realizar o trabalho de acompanhamento das famílias quando a denúncia partir deste equipamento. Nessa perspectiva, no desenho de fluxos locais de articulação recomenda-se que os encaminhamentos ao CREAS sejam operacionalizados após denúncia e acionamento dos órgãos responsáveis pela investigação e responsabilização, após adotadas as medidas emergenciais de cuidados à saúde, quando for o caso.

Como há locus específicos para recepção de denúncias de violência contra crianças e adolescentes em órgãos que tem este papel específico – como as delegacias, os Conselhos Tutelares, disque denúncias da política de direitos humanos<sup>14</sup> e o Ministério Público – é importante que estes fluxos reafirmem o papel da política de Assistência Social na prevenção e no atendimento, que não se confunde com a função de recepção e averiguação de denúncias ou investigação e responsabilização nos casos de violência intrafamiliar.

Os casos acompanhados pelo Sistema de Justiça e pelo CREAS demandarão a articulação periódica entre as equipes interprofissionais e o envio de relatórios que versem sobre o acompanhamento. O trecho abaixo, extraído do Caderno de Orientações Técnicas sobre o CREAS (Brasil, 2011b) clarifica os objetivos e conteúdos deste instrumento:

Estes relatórios podem dispor de informações sobre as seguranças afeiçoadas, (...) famílias e (...) indivíduos acompanhados e, quando couber, de outras informações, observando-se, necessariamente, sua pertinência, relevância e benefício aos usuários. Os relatórios

---

14 A exemplo do Disque 100.

do CREAS não devem se confundir com a elaboração de “laudos periciais”, relatórios ou outros documentos com finalidade investigativa que constituem atribuições dos órgãos do sistema de defesa e responsabilização. Porém, cabe ao CREAS, quando necessário e/ou solicitado, o encaminhamento ao sistema de defesa e responsabilização de relatórios que versem sobre o atendimento e acompanhamento às famílias e aos indivíduos, resguardando-se o que dispõe o código de ética e as orientações dos respectivos conselhos de categoria profissional. Quando da sua elaboração, os profissionais devem, necessariamente, observar a função de proteção social da Assistência Social, bem como o papel do CREAS e suas competências, que, de modo algum, poderão ser confundidos com o papel dos órgãos do sistema de defesa e responsabilização, a exemplo de delegacias e órgãos do Poder Judiciário. (p. 43)

Além do acompanhamento familiar, os CREAS podem realizar, participar e disseminar campanhas nos territórios voltadas à conscientização e prevenção da violência contra o idoso, mulheres, a criança e o adolescente (violência física, sexual, trabalho infantil, dentre outras).

A interface entre a PSE de média complexidade e o Sistema de Justiça vai além do PAEFI, alcançando, ainda, outros serviços de natureza especializada - como é o caso do Serviço Especializado em Abordagem Social, do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade (Serviço de MSE) e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Por meio do trabalho das equipes de abordagem social podem ser identificadas situações de risco pessoal e social nos espaços públicos

e desenvolvidas ações para a vinculação destas pessoas e famílias à rede de proteção. Estes serviços podem, por exemplo, identificar pessoas em situação de rua, de mendicância, trabalho infantil ou exposição ao uso de substâncias psicoativas, nas quais a presença de violação de direitos demande articulações com o Sistema de Justiça. Nos casos que envolvam crianças e adolescentes, além da construção de vínculo de confiança e busca da família, as equipes devem comunicar a situação ao Conselho Tutelar e, quando necessário, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário - para que as medidas protetivas sejam aplicadas pelas autoridades competentes.

Considerando que a rua é um contexto de grande exposição a riscos, particularmente às crianças e aos adolescentes, é importante que os fluxos locais contemplem medidas e esforços das diferentes áreas para a identificação precoce destas situações, pois o prolongamento da permanência nessa condição pode dificultar o trabalho para o retorno à família ou a vinculação a serviço de acolhimento, conforme demandas de cada caso.

No que diz respeito à população jovem, adulta e idosa em situação de rua, além do Serviço Especializado em Abordagem Social é importante que ocorra, nos territórios, a articulação entre os órgãos do Sistema de Justiça e o Centro POP. Além da conscientização e orientação sobre direitos e a emissão de documentação civil, esta articulação pode se mostrar necessária em razão das graves violações que este público tem sofrido no contexto brasileiro, como os assassinatos, que deflagram sua peculiar condição de exposição a riscos, discriminações e violência.

Um exemplo de resultado de disseminação de informação sobre direitos

das pessoas em situação de rua foi o apoio ao Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da População em Situação de Rua<sup>15</sup>, que contemplou, dentre outros aspectos, o fortalecimento do protagonismo e da participação social, a conscientização e a mobilização deste público para a defesa de seus direitos. A cartilha “Conhecer para Lutar” elaborada pelo Movimento Nacional de População em Situação de Rua com apoio do MDS é outro exemplo dos esforços já empreendidos nessa direção.

A agenda nacional de enfrentamento ao crack e outras drogas<sup>16</sup> foi um importante marco para o fortalecimento da articulação entre as políticas de saúde, assistência social e segurança pública, bem como a capacitação dos profissionais para a atuação humanizada e integrada nos territórios.

O Serviço de MSE, ofertado pelo CREAS, constitui, por sua vez, referência ao Sistema de Justiça para o acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida ou de Prestação de Serviços à Comunidade. A aplicação da medida pela autoridade judiciária e encaminhamento à Assistência Social é condição para o início do acompanhamento pelo Serviço. A conscientização da prática da infração, o acesso a direitos e à rede de proteção social e a ressignificação de valores devem orientar o desenvolvimento do trabalho social com o objetivo de proporcionar ao adolescente suporte psicossocial e oportunidades para a reflexão crítica e para a construção de novos projetos de vida. Um Plano

---

15 Projeto desenvolvido em parceria entre o MDS, UNESCO e Instituto Pólis.

16 Plano Nacional de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas e Programa Crack: É possível Vencer. Maiores informações: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/crack-e-possivel-vencer>.

Individual de Atendimento – PIA, construído de forma participativa com o adolescente, deve nortear o trabalho, contemplando atividades condizentes com a medida socioeducativa aplicada nos termos da lei.

A natureza jurídica das medidas socioeducativas precisa ser conhecida pelos profissionais que trabalham no Serviço, tanto para fundamentar o acompanhamento do adolescente como para se estabelecer uma adequada interlocução com o Poder Judiciário. O advogado da equipe pode desempenhar papel importante na orientação do adolescente e de seus familiares, por exemplo, acerca do significado e desdobramentos das decisões judiciais. Cabe aos profissionais responsáveis pelo acompanhamento, a elaboração de relatórios que atestem o cumprimento da medida socioeducativa, como forma de dar conhecimento à autoridade judiciária sobre o trabalho desenvolvido, as estratégias em rede empreendidas e os resultados alcançados.

A sistematização de fluxos de articulação entre Assistência Social, Justiça e demais políticas públicas que integram o Programa Municipal de Atendimento Socioeducativo é fundamental para que se possa assegurar uma atuação mais integrada e efetiva no acompanhamento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Nessa direção, é importante que sejam estreitadas as relações entre Vara da Infância e da Juventude, Promotoria da Infância e da Juventude, Defensoria Pública e a rede prestadora de serviços que possa ser acionada para atender às necessidades, potencialidades e demandas dos adolescentes e de suas famílias (MDS, 2014).

Além dos serviços já apontados, a articulação entre SUAS e Sistema de Justiça deve estar presente, ainda, nas ações voltadas ao enfrentamento do

trabalho infantil no país. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) articula inclusão das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, acompanhamento familiar pelo PAIF e PAEFI e encaminhamento das crianças e adolescentes para o SCFV, aliando trabalho social e acesso à transferência de renda e a outros benefícios e programas sociais que se utilizam das informações do Cadastro Único.

O enfrentamento do trabalho infantil requer esforços instersetoriais para a prevenção, identificação e redução destas situações, envolvendo além do Programa e da rede socioassistencial, os demais parceiros - como políticas de saúde e educação, órgãos de fiscalização do trabalho, Ministério Público, Conselho Tutelar, dentre outros.

Considerando o cenário atual do trabalho infantil e de estruturação do SUAS, foi pactuado um redesenho do PETI<sup>17</sup>, com o objetivo de assegurar maior convergência das ações de enfrentamento. O redesenho prevê o desenvolvimento de ações estratégicas organizadas nos seguintes eixos:

- *Informação e mobilização* nos territórios a partir das incidências de trabalho infantil, visando propiciar o desenvolvimento de ações de prevenção, proteção e erradicação;
- *Identificação* de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil;
- *Proteção social* para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias;

---

<sup>17</sup> Resoluções CIT nº 05 e CNAS nº 08/2013; Resoluções CIT nº 1/2013 e CNAS 10/2014.

- *Apoio e acompanhamento* das ações de defesa e responsabilização;
- *Monitoramento* das ações do PETI.

No âmbito da PSE há que se mencionar, ainda, a articulação entre os serviços de acolhimento e o Sistema de Justiça. No caso específico de crianças e adolescentes, de acordo com os dispositivos do art. 101 do ECA, o encaminhamento a estes serviços somente poderá ser realizado quando houver aplicação de medida protetiva pela autoridade judiciária que deve solicitar o acolhimento ao órgão gestor da política de Assistência Social, responsável por identificar o serviço mais adequado para provisão do atendimento, considerando as peculiaridades de cada caso<sup>18</sup>. Quando ocorrer acolhimento emergencial, sem prévia determinação judicial, o Juiz da Infância e da Juventude deve ser comunicado pela Assistência Social em até vinte e quatro horas após o acolhimento, sob pena de responsabilidade, conforme o art. 93 do ECA.

O afastamento do convívio familiar e o encaminhamento a serviço de acolhimento constitui medida excepcional, quando esta se mostrar a melhor alternativa para assegurar proteção à criança e ao adolescente. Ao longo do período de acolhimento todos os esforços devem ser empreendidos para esgotar as possibilidades de reintegração familiar, desde que não haja determinação judicial em contrário (art. 101, § 4º, ECA). O Plano Individual de Atendimento deve nortear o acompanhamento, considerando as

---

18 As Centrais de Acolhimento, já implantadas em alguns municípios brasileiros, destinam-se, justamente, a este objetivo. Com a regulação de parâmetros nacionais a expectativa é que o reordenamento da oferta destes Serviços também contemple a ampliação das Centrais de Acolhimento no país.

necessidades da criança, do adolescente e da família e contemplando as articulações em rede necessárias para o trabalho junto às possibilidades de retorno ao convívio familiar. Nos termos do § 2º do art. 92, do ECA, os dirigentes dos serviços de acolhimento devem remeter à autoridade judiciária relatórios semestrais de cada caso, para fins de reavaliação das possibilidades de reintegração familiar ou colocação em família substituta.

A permanência da criança ou do adolescente no serviço de acolhimento por período superior a dois anos possui caráter excepcional e precisa “estar fundamentada em uma avaliação criteriosa acerca de sua necessidade pelos diversos órgãos que acompanham o caso” (BRASIL, 2009: 24-25). Assim, todos os esforços devem ser empreendidos para que em um período inferior a dois anos seja viabilizada uma solução mais definitiva, ou seja, a reintegração familiar ou o encaminhamento para colocação em família substituta.

Verificada a possibilidade de reintegração familiar, o serviço de acolhimento dará conhecimento imediato à autoridade judiciária. Quando da impossibilidade de retorno ao convívio familiar, dará conhecimento ao Ministério Público por meio de relatório, para providências relativas à destituição do poder familiar e inclusão da criança ou adolescente no cadastro de adoção. As articulações entre serviços de acolhimento e Sistema de Justiça serão igualmente fundamentais para o acompanhamento dos casos de colocação em família substituta<sup>19</sup>.

---

19 A colocação em família substituta constitui medida de competência exclusiva da autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público.

O aprimoramento dos parâmetros nacionais, com reordenamento da atenção, ampliação do cofinanciamento, expansão da cobertura e implementação das centrais de acolhimento, integram as ações do MDS em curso. Além da qualificação do atendimento nestes Serviços, do fortalecimento da intersectorialidade, sobretudo com o Sistema de Justiça, a expectativa é fortalecer o papel do órgão gestor e incentivar a implantação das Centrais de Acolhimento, que devem ser acionadas após a aplicação da medida pela autoridade judiciária.

## **Considerações Finais**

Feitas estas colocações a respeito da interface entre a política de Assistência Social e o Sistema de Justiça, destacamos abaixo alguns aspectos essenciais para que a articulação nos territórios produza resultados mais efetivos:

- Mapeamento da rede local e dos recursos existentes, seguida da definição clara de papéis e funções de cada órgão e construção de fluxos e protocolos de atendimento. Estas estratégias podem facilitar planejamentos e acompanhamentos integrados e a operacionalização das articulações no cotidiano;
- Identificação das possibilidades e dificuldades do trabalho em rede e construção de estratégias alternativas. Nessa direção, a articulação pode ser dificultada quando os órgãos do Sistema de Justiça não dis-

puserem de equipes interdisciplinares próprias<sup>20</sup> ou os equipamentos do SUAS não contarem com equipes de referência em conformidade com os parâmetros nacionais. Outro desafio diz respeito aos pequenos municípios, onde a cobertura de atendimento de serviços de proteção social especial ainda é pouco presente. A perspectiva é gradativamente ampliar esta oferta por meio de serviços de abrangência regional;

- Adoção de mecanismos que contribuam para a comunicação permanente e ajustes necessários;
- Definição de metodologias que viabilizem a articulação intersetorial (reuniões, planejamento, discussão de caso, atendimento conjunto, etc.) e referências em cada uma das instituições para a comunicação permanente e ágil e adoção de ajustes e aprimoramentos;
- Criação de bases institucionais para a cooperação, com acordos firmados entre a gestão da assistência social e o Sistema de Justiça, repercutindo qualitativamente no apoio ao trabalho cotidiano das equipes.

Alguns avanços recentes empreendidos no âmbito federal contribuem para que esta articulação ocorra nos municípios e merecem ser destacados, como a publicação, pelo MDS, de orientações técnicas sobre a gestão do SUAS e o atendimento nos equipamentos, Serviços, Programas e Benefícios Socioassistenciais; a edição, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Provimento nº 36/2014<sup>21</sup>, com determinações e recomenda-

---

20 A exemplo da Justiça da Infância e da Juventude, Promotoria da Infância e Juventude, Juizados de Violência Doméstica, Defensoria Pública.

21 Dispõe sobre a estrutura e procedimentos da Vara da Infância e da Juventude.

ções aos Tribunais de Justiça e Corregedorias locais quanto à tramitação dos processos de adoção e destituição do poder familiar; e as Recomendações do CNJ nº 02/2006<sup>22</sup> e nº 09/2007<sup>23</sup> acerca da composição das equipes junto à Justiça de Infância/Juventude e Juizados de Violência Doméstica. Ainda podem ser mencionados a Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>24</sup> e o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre Ministérios Públicos dos Estados e o MDS.

Sem dúvida há uma importante interface entre SUAS e Sistema de Justiça, sendo que avanços fundamentais foram empreendidos nos últimos anos. A clarificação de papéis e funções, a construção de estratégias integradas para a articulação nos municípios, a disponibilidade de equipes interprofissionais no SUAS e nos órgãos do Sistema de Justiça e a adoção de estratégias para a educação permanente, visando à melhoria dos trabalhos com situações complexas, parecem ser pontos centrais no cenário

---

22 Recomenda aos Tribunais de Justiça a implantação de equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, de acordo com o que prevêem os arts. 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

23 Recomenda aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas, previstas na Lei 11.340, de 09.08.2006, tendentes à implementação das políticas públicas, que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares.

24 Articula esforços intersetoriais, em âmbito nacional, entre o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional de Defensores Públicos, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Saúde. Visa a garantia da proteção integral dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, a partir dos seguintes eixos: Defesa da Convivência Familiar e Comunitária, Enfrentamento da Violência Sexual, Aperfeiçoamento do Sistema Socioeducativo e Erradicação do Trabalho Infantil.

atual do país. Perseverar em aprimoramentos nessa direção poderá certamente trazer melhores resultados ao trabalho integrado entre SUAS e Sistema de Justiça.

Avançar nessa direção é necessário para se romper com um legado da Assistência Social que, historicamente, ocupou lacunas de outras políticas públicas para a provisão de atenção às famílias mais vulneráveis. Todavia, esse ainda constitui um desafio, por razões diversas, como as concepções arraigadas em relação à Assistência Social, os diferentes desenhos de abrangência territorial e de cobertura de atendimento e a disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros.

## **Referências Bibliográficas**

BRASIL. Caderno de Orientações Técnicas sobre o Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011b.

\_\_\_\_\_. Perguntas e Respostas sobre o Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011a.

\_\_\_\_\_. Caderno de Orientações Técnicas sobre o Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

\_\_\_\_\_. Caderno de Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014, no prelo.

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007, p. 435 a 438.



# A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA DE JUSTIÇA

*Leonardo Dantas Nagashima<sup>1</sup>*

A evolução da Assistência Social no Brasil, decorrente, em grande parte, do tratamento dispensado pela Constituição Federal de 1988 – que alçou a Assistência Social ao patamar de Política Pública, ao lado da Previdência Social e da Saúde – levanta o necessário debate acerca de como se efetivar o reconhecimento daquela Política e, mais que isso, o que deve ser feito para que a interação entre a Assistência Social e os demais Poderes e Órgãos Públicos ocorra de forma harmoniosa, de modo a serem concedidos os benefícios e prestados, com maior efetividade, os serviços socioassistenciais.

Esse debate é reforçado pela adoção da responsabilidade Estatal na prestação de direitos aos hipossuficientes<sup>2</sup>, corolário do postulado contido no item XXII da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que assevera que todo ser humano tem direito à seguridade social. É, assim, através da análise do Estado e da consequente mudança de postura em relação à sua sociedade, que se encontram importantes pontos de convergência entre a Assistência Social, como Política Pública de Estado e o Direito, como ciência, diante dos princípios e regras adotados pelo Estado para a própria existência daquela Política Estatal.

---

1 Promotor de Justiça e Ouvidor do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Especialista em Ciências Penais. Ex-Coodenador do CAOP Infância, Juventude e Família do MPRN. E-mail: [leonardo.nagashima@mprn.mp.br](mailto:leonardo.nagashima@mprn.mp.br).

2 No presente trabalho a expressão hipossuficiente abrange, além da conceituação financeira (no sentido de pessoas carentes), o público de vulnerabilidades decorrente de fatores sociais, como exclusão social, de gênero, sexo, faixa etária ou deficiência.

O Estado, assim, seguindo sua atual feição, deve se fazer presente sob diversos enfoques, abstendo-se ou, mesmo, prestando direitos, com destaque, dentre as suas ações e dada a transversalidade da atuação, ao papel da Assistência Social. Esta dissociada, pois, do assistencialismo.

E é essa transversalidade que importa em interagir a Assistência Social com os diversos ramos e órgãos que atuam com o Direito, para que, dessa forma, possa se alcançar um dos conceitos mais basilares da área socioassistencial: o mínimo social, tal como encartado no art. 1º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>3</sup>.

Com efeito, em decorrência da ruptura com o assistencialismo, que tem por foco o individualismo e adoção de parâmetros diferenciados de aferição e prestação de serviços socioassistenciais, observa-se que a Assistência Social não deve atuar de forma isolada, vez que serve de verdadeira fonte assecuratória de direitos. Em outros termos, hodiernamente somente se concebe a Assistência Social quando prestados os serviços e atingidos os requisitos mínimos de qualidade almejados pela regulamentação daquela Política, organizada, à semelhança da Saúde, em um Sistema Único.

E, para que os requisitos e a qualidade esperados pelo Sistema sejam alcançados, necessário se faz que haja uma maior interação entre os órgãos da Assistência Social e seus respectivos profissionais com os Órgãos e profissionais de outras áreas, com destaque, no caso, para os profissionais da área jurídica.

---

3 LOAS, art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Interação que deve se pautar na complementação ou auxílio recíprocos às atividades desenvolvidas.

O que se tem verificado na prática, entretanto, é que há um profundo desconhecimento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e da Política de Assistência Social pelos bacharéis em Direito, decorrente, em grande parte, da visão que ainda se tem da Assistência Social como assistencialismo e do pouco aprofundamento acadêmico nas faculdades de Direito a temas afetos à Assistência Social, apesar da relevância que essa Política atingiu nos últimos anos e da necessidade cada vez mais crescente de prestação de serviços socioassistenciais em um país de severas desigualdades sociais.

Isso faz com que a interação entre a Assistência Social e o Sistema de Justiça aconteça de modo conturbado, sem respeito aos regramentos próprios daquela área ou aos profissionais que nela trabalham, perfil que somente será alterado com o reconhecimento da Assistência Social como direito fundamental<sup>4</sup> e verdadeira Política Pública, o que decerto ocorrerá com o aprofundamento do seu estudo por profissionais das mais diversas áreas, em especial, a do Direito.

---

4 [...] atualmente os direitos humanos encontram-se intrinsecamente ligados ao ideário de proteção social, sendo que não há como se preservar os direitos do homem individualmente considerado sem levar em conta a efetivação dos direitos sociais. Urge também frisar que não apenas o poder do Estado, mas qualquer poder privado, pode representar uma diminuição nas liberdades dos seres humanos (individuais e sociais), passando, portanto, ambos, em certa medida, a serem destinatários dos direitos e garantias fundamentais. (CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. e-book, referência p. 4444).

## **A evolução da Assistência Social no Brasil**

A Assistência Social no Brasil possui marcos que a delinearão ao modelo de Política Pública vigente. Antes vista como assistencialismo, focada na garantia de renda a públicos em situação de vulnerabilidade, foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que se consolidou como Política Pública, advindo, daí, diplomas legislativos que a formataram como Sistema.

Para uma melhor contextualização da Assistência Social que se tem na atualidade, é necessária a análise de sua evolução histórica, de modo a – até de forma pretensiosa – justificar a visão que se tem dessa Política por parte dos integrantes de outros órgãos e os preconceitos e ranços profundos do assistencialismo ainda existente.

## **O Assistencialismo**

Até o início do século XX, o modelo de Assistência Social que se tinha no Brasil estava intimamente relacionado à caridade, inicialmente prestada em forma de esmolas e posteriormente oferecida por entidades filantrópicas, a exemplo das Santas Casas de Misericórdia e instituições religiosas<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Impende observar que a falta de tratamento da matéria pelas Constituições anteriores a essa década não significa total desamparo às pessoas carentes. Reflete, porém, o pensamento vigente de abstenção do Estado no trato assistencialista, dado ser a assistência social assunto reservado à iniciativa privada.

O foco, nesses casos, era a pobreza como disfunção pessoal e não como questão social, de interesse, pois, do Estado. Como esclarece Yazbek<sup>6</sup>, com o registro devido de exceções, “até 1930 em nosso país não se compreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se colocava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como caso de polícia e tratada no interior de seus aparelhos repressivos”.

Ademais, continua a autora<sup>7</sup>,

a assistência se misturava com as necessidades que a população tinha referentes aos cuidados com a saúde, o que levava a constituir organismos prestadores de serviço assistenciais, que mostravam as duas faces; a assistência à saúde e assistência social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem estar, assistência social, traz, via de regra, esta trajetória inicial unificada. Assim, percebemos que essas redes de solidariedade social na sociedade assumiram e mantinham a compreensão da assistência como um gesto de benevolência e caridade para com o próximo.

A assistência prestada pelo Estado começou a ganhar contornos diferenciados a partir de 1930, mas ainda muito atrelada à ideia de contraprestação pelo trabalho. O Estado passou a ter uma preocupação diferenciada com o trabalhador, especialmente para os casos em que a sua força labo-

---

6 YAZBEK, Maria Carmelita. SILVA, Maria Ozanira; GIOVANNI, Geraldo di. A Política Social Brasileira no Século XXI – A prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2007, p. 41.

7 Idem, p. 42.

rativa ou diminuía ou cessava em razão da idade avançada ou de doença<sup>8</sup>. De tão arraigada essa ideia, o pensamento do período pode ser assim resumido: “a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece<sup>9</sup>”.

A partir do foco laboral, mas com a observância de que os hipossuficientes não integrados ao mercado de trabalho também faziam parte da sociedade, surgiram no Brasil diversos institutos que acabaram por assumir para si a responsabilidade em prestar o assistencialismo.

O modelo de assistencialismo, com novos órgãos e instituições, foi se aperfeiçoando, com a presença mais marcante nos municípios, tendo como consequência a utilização e manutenção de práticas clientelistas<sup>10</sup> utilizadas em prol de interesses políticos, cujos efeitos são sentidos até hoje, especialmente, como um dos entraves para o fortalecimento da Assistência Social.

Somente com a Constituição Federal de 1988 – pelo menos no âmbito normativo – é que se põe fim a esse modelo, sendo esse o marco mais importante para o fortalecimento da Assistência Social e que inaugurou um novo

---

8 Sposati informa que “No Brasil, desde a década de 30 do século XX, o acesso do cidadão a direitos sociais foi subordinado à sua inclusão formal na legislação social do trabalho e não à condição genérica em ser cidadão brasileiro”. (Disponível em [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf), acesso em 08/08/2014).

9 SANTOS, Wanderley G. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987, p. 68.

10 Primeiro damismo, individualismo, utilização da assistência social para fins eleitorais são características negativas desse período.

formato de atuação, agora, devidamente prevista como Política Pública.

## **A Constituição Federal de 1988 e o Sistema Único de Assistência Social**

Após conturbado período de governo militar, o Brasil passou por mudanças que dariam uma nova feição ao Estado. E essas mudanças, para serem implementadas, careciam de uma nova postura da própria sociedade, com novas regras, deveres e direitos. Em suma, necessária uma nova Constituição para fazer face aos anseios sociais.

Assim, foi instituída uma Assembleia Nacional Constituinte, que foi composta quando já consolidado o Estado assistencial, formado como compensação ao achatamento salarial para combater as manifestações dos trabalhadores que se disseminaram no País na época do período militar.

Nessa conjuntura<sup>11</sup>, estavam ali postos os desafios a serem enfrentados. Destacava-se a necessidade de uma legislação com alcance social, que

---

11 “É imperativa a inclusão das políticas assistenciais na nova Carta Constitucional, já que mais da metade da população brasileira pode ser considerada candidata a programas assistenciais, como a única maneira de garantir os seus direitos sociais básicos. Hoje é possível afirmar-se, sem receio de contestação, que o Brasil é realisticamente analisado, um país majoritariamente miserável, bem mais do que apenas pobre, ou mesmo indigente”. (Discurso do Senador Almir Gabriel, quando da tramitação Constitucional na Assembleia Nacional Constituinte). Estaria, no momento, em situação de miséria cerca de 42% da população total do país. Se a esse índice somar-se o que pode ser considerado como situação de pobreza tem-se mais 22%. Quase 65% da população brasileira pode, portanto, ser considerada pobre ou miserável (Brasileiro e Mello, 1987)” (In SPOSATI, Aldaís apud CARVALHO, Graziela Figueiredo de. A Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito, disponível em <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11992/11992.PDF>, acesso em 31 de julho de 2014).

abrisse perspectivas às políticas públicas, definindo o direito dos cidadãos à proteção social, o dever do Estado na garantia desse direito, com a desmontagem da estrutura que colocava a Assistência Social como compensação do mercado, com as entidades filantrópicas e as ações comandadas pelas bondosas esposas dos prefeitos e governadores, nos famigerados Fundos Sociais de Solidariedade. Além disso, havia necessidade de descentralização político-administrativa em sua gestão, com a efetiva participação da sociedade no controle social<sup>12</sup>.

As discussões que antecederam à promulgação da Constituição Federal acabaram tendo eco, como consequência, no próprio Texto Constitucional, que foi aprovado com a previsão de uma Assistência Social autônoma, dissociada do assistencialismo, e integrante, juntamente com a saúde e a previdência social, da chamada seguridade social<sup>13</sup>.

Apesar do grande avanço e da elevação da Assistência Social ao patamar de Política Pública, é importante ressaltar, como fez Aldaíza Sposati<sup>14</sup>, que o conteúdo dessa nova política foi traduzido em apenas dois artigos cons-

---

12 TSUTIYA, Augusto Massayuki. Curso de direito da seguridade social. 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013, p. 587.

13 A Constituição Federal, em resumo, institui a Assistência Social como política pública:

- a) Incluída no âmbito da Seguridade Social, passa a compor o sistema de bem-estar social brasileiro, juntamente com a saúde e a previdência social;
- b) Inserida em um novo campo: o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal;
- c) que, como Política de Proteção Social, deve se articular a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida e será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

14 Op. cit. (Disponível em [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf), acesso em 08/08/2014).

titucionais (artigo 203 e 204), cuja exegese não está, ainda, incorporada pelo campo do Direito e da Justiça, de modo a configurar claramente perante os tribunais direitos reclamáveis e consequentes responsabilidades e obrigações que deveriam produzir para o Estado e a Sociedade. Como matéria dos direitos sociais ou direitos difusos (como denomina no campo do Direito), sua aplicação decorrente ainda não supõe penalidades para aqueles que não cumprirem sua efetivação. Por decorrência, é mais usual enunciar genericamente a assistência social como “dever de Estado e direito da população”, sem tornar claro e específico em que consistem tais deveres ou tais direitos.

[...]

A perspectiva de constituí-la como política pública exige a introdução em sua aplicação da racionalidade republicana na gestão dessa política para além da concepção de gestão humanista (de solidariedade ou de benemerência). O Estado, na gestão da política de assistência social, não pode permanecer no papel de coadjuvante que concede ajudas financeiras, subvenções a ações, trabalhos ou projetos comunitários de organizações da sociedade civil. Ele precisa alcançar o estatuto de regulador e responsável por garantir proteção social como política de cidadania, isto é, nem compensatória, nem residual, nem caritativa, nem assistencialista, mas sim política pública de direitos.

A Constituição representou um avanço e uma ruptura formal com o modelo anterior, o que é inegável. Contudo, o conteúdo constitucional não era suficiente ou autoexecutável, sendo necessária uma regulamentação infraconstitucional que estabelecesse a forma como a Política Pública seria (ou, pelo menos, deveria ser) prestada e efetivamente exercida pelo Estado.

Assim, passados alguns anos da promulgação da Constituição Federal foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei n. 8.742/1993), regulamentando os artigos 203 e 204 do Texto Constitucional. Essa legislação deu um grande passo para o reconhecimento da Assistência Social como Política Pública (apesar de, repise-se, formalmente já estar prevista como tal na própria Constituição).

[...] A elaboração da LOAS é resultado da mobilização de diferentes segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar<sup>15</sup>.

Importante anotar que após a LOAS, um segmento até então focado no individualismo assistencialista começou a se dar conta que para fazer Assistência Social, tal como preconizado na Constituição Federal e na própria LOAS, não se poderia fazer mais do mesmo. As próprias instituições que remetiam ao modelo superado do assistencialismo não mais poderiam coexistir com os comandos normativos emanados da nova Ordem Social.

Com isso, o Conselho Nacional do Serviço Social<sup>16</sup> deu lugar ao Conselho

---

15 RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 123.

16 O Conselho Nacional de Serviço Social tinha por função “estudar, em todos os seus aspectos, o problema do serviço social e para funcionar como órgão consultivo dos poderes públicos e das entidades privadas, em tudo quanto se relacione com a administração do serviço social”.

Nacional de Assistência Social (CNAS) e a tão poderosa Legião Brasileira de Assistência acabou por ser finalmente extinta.

A partir daí<sup>17</sup>, os profissionais da área, com a colaboração dos acadêmicos e estudiosos, reunidos por organização do novo Conselho Nacional de Assistência Social, começaram a discutir, no processo de conferências, a possibilidade de organização da Assistência Social por meio de um Sistema, com serviços, equipamentos públicos e benefícios próprios, bem como, quadro profissional que pudesse desempenhar esses serviços, os quais poderiam, por meio da sistematização, ser avaliados e apresentar resultados já previamente estabelecidos.

Foi então que durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou-se sobre a necessidade de uma Assistência Social mais fortalecida: era o modelo embrionário do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para que esse Sistema tomasse forma e corpo, foi essencial o papel do CNAS, que, por meio de resoluções, aprovou uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), uma Norma Operacional Básica para o Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), uma Norma Operacional Básica para os Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), seguindo-se, a partir daí, um dos marcos mais esclarecedores do po-

---

17 É importante ressaltar que ainda por um longo período, mesmo após a LOAS, a extinção da LBA e instiuição do CNAS, a área da assistência social continuou a ser desenvolvida apenas por um conjunto de ações pontuais, fragmentadas e desarticuladas, reduzidas a programas e projetos implantados de forma pulverizada no país, com baixa cobertura, elevada fragilidade institucional e financiamento incerto e descontinuado.

tencial da Assistência Social, a Resolução CNAS nº 109 de 2009, que trata da chamada Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais.

Agora, mesmo sem a existência de uma Lei (em sentido estrito, o que somente veio a ocorrer com a promulgação da Lei n. 12.435/2011, que altera a LOAS) que o regesse, estava formalmente instituído o SUAS e o rumo da Assistência Social no Brasil começou a ganhar novos, e até bem pouco tempo, inesperados, contornos. A Assistência Social, em essência, disse não apenas para quê veio, mas como veio e para onde quer ir. E tudo isso em pouco mais de dez anos da IV Conferência Nacional da Assistência Social.

## **A visão do Sistema de Justiça**

O Sistema Único da Assistência Social, como se viu, é recente, podendo ser considerado sistematizado, de fato, a partir das regulamentações aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, o que se deu após o ano de 2004.

Esse modelo, regido por diversas resoluções do CNAS, apesar de legalmente posto, ainda não está, na prática, consolidado em todos os Municípios do Brasil. É que ainda se encontram muito precárias algumas estruturas e recursos humanos disponíveis para que a Assistência Social se firme como Sistema.

Recursos financeiros escassos, falta de cofinanciamento por determinados entes federativos e ausência de profissionais são algumas das realidades ainda encontradas em alguns Municípios, muitos dos quais ainda encon-

tram resquícios do individualismo e assistencialismo outrora vigentes<sup>18</sup>.

E esse pouco tempo de vigência, aliado às dificuldades naturais de implementação de uma nova Assistência Social, fazem com que, para muitos profissionais que atuam perante o Sistema de Justiça, ainda se faça muito presente a ideia de assistencialismo. Com efeito, não é raro se ter notícias de profissionais que utilizam a Assistência Social para solução pontual de casos que se encontram sob a responsabilidade do Sistema de Justiça, encaminhando casos de concessão de benefícios à Assistência (e até de outras políticas, como, por exemplo, a falta de habitação) em total desconformidade com a Política de Assistência Social.

A assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela

---

18 O que se depreende da evolução histórica da assistência social até a Constituição Federal de 1988 é a sua identificação com a filantropia e benemerência. Inicialmente, a atividade era considerada de responsabilidade eminentemente privada. Posteriormente, o Estado passou a interferir na atividade, mas principalmente através da concessão a entidades privadas de subvenções, auxílios e, especialmente, benefícios fiscais. A atuação direta do Estado era residual e se fazia principalmente através da LBA. A política assistencial era fragmentada e pontual, muito distante do necessário para que se possa afirmar a real existência de uma política organizada dirigida à eliminação da pobreza. Além disso, a atuação do Estado através de entidades privadas acabava, pelas características do sistema de concessão de auxílios e benefícios, sendo submetida à influência político-partidária ou mesmo a interesses políticos individuais. A submissão dos critérios de distribuição de recursos às preferências políticas colocava sob risco a desejada impessoalidade da política de assistência social. (CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. e-book, referência p. 4587).

atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente decodificada pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. A gestão de uma política de Estado exige mais do que o gesto, pois depende de efetivas condições permanentes na gestão pública. Isto já foi aqui referido e até mesmo atribuído à atitude populista e paternalista<sup>19</sup>.

Essa visão, que remonta ao assistencialismo, é a que ainda se encontra disseminada por grande parte dos profissionais do Sistema de Justiça. E é com base nela que se reproduzem comportamentos que importam no que hoje se convencionou chamar de “judicialização do SUAS”, por meio de uma interferência constante nos trabalhos desenvolvidos por profissionais integrantes dessa Política, decorrente, em grande parte, do excesso de requisições relacionadas à elaboração de perícias ou laudos para os integrantes do Sistema de Justiça.

Por não haver a clara difusão do que seja o SUAS, muitos, por sempre terem atendidas as suas requisições encaminhadas à Assistência Social, insistem em tratá-la não como integrante e complementar da atuação do órgão ao qual pertencem, mas, sim, como um meio para assegurar a própria atuação.

---

19 SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf), acesso em 24 de agosto de 2014.

Dessa forma, é premente a necessidade de mudança. A Constituição Federal foi clara ao reforçar a necessidade de articulação da Assistência Social com outras políticas, respeitando sua especificidade no sistema de Proteção Social Brasileiro, mas isso ainda pouco se vê quando da prática.

Os integrantes do Sistema de Justiça, não raro, utilizam-se da Assistência Social para obtenção de laudos, pareceres e, ou, perícias, dentre outros, que indique a real situação em que se encontram indivíduos e suas famílias, transferindo a responsabilidade da avaliação e apuração de ilegalidades para um órgão que não tem, dentre as suas atribuições, a função investigativa e sim de proteção social.

A esse respeito, importante observar que a Assistência Social deve prestar serviços socioassistenciais, tais como estabelecidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o que pressupõe a acolhida, recepção, confiança e aproximação com o público que dela necessita, não podendo ser confundido como o ente denunciante ou investigador, sob pena de se infirmar a própria posição que aquela política deve ter em relação aos seus usuários.

É preciso, e isso já vem ocorrendo paulatinamente, por esforço dos profissionais que atuam na coordenação nacional da Assistência Social no Brasil, alertar aos integrantes do Sistema de Justiça da necessidade de mudança na postura e na própria atuação, a fim de que haja um afinamento com a atuação da rede socioassistencial.

## **Alternativas ao modelo atual de atuação integrada**

Quando uma demanda é encaminhada a quaisquer dos integrantes do chamado Sistema de Justiça, não significa dizer necessariamente que esse órgão é o responsável pela solução do caso, pois, como já dito, a atuação focada no mínimo social ocorre em rede e, em razão disso, deve ser identificado qual o órgão (ou órgãos) deve atuar prioritariamente na solução do caso, o que pode se concretizar por simples encaminhamento a quem tenha, de fato, a atribuição.

Nesse aspecto, Conselhos de Direitos, Ministério Público, Judiciário, Defensoria Pública, Delegacia de Polícia, Sociedade Civil, Poderes Legislativo e Executivo, este último necessariamente, com a participação das respectivas Secretarias, devem atuar de forma integrada, observando as especificidades e responsabilidades de cada área, para fazer cessar uma situação de risco, vulnerabilidade ou violação de direitos, ou, então, para promover os direitos legalmente instituídos, garantindo proteção social integral às famílias e indivíduos.

E, por esse modelo de atuação, nenhum dos integrantes se encontra em situação de superioridade em relação aos demais. Cada um atua na parcela da responsabilidade que lhe cabe, encaminhando para o outro órgão o caso como complemento ao que foi detectado, tão logo encerrada a sua participação.

O que se observa, entretanto, é que o Sistema de Justiça – de modo geral – não raro se coloca em posição mais elevada na atuação em rede, especialmente quando considerado o excesso no poder de requisitar e a grande

quantidade de laudos, perícias e pareceres sociais produzidos pela Assistência Social para fazer prova à atuação dos órgãos integrantes daquele Sistema<sup>20</sup>. E os fundamentos utilizados para justificar tal postura são os mais variados: necessidade de colaboração de terceiros no processo, poder de requisição, inafastabilidade e indeclinabilidade da Jurisdição, são alguns desses fundamentos.

Ocorre, contudo, que nenhum deles justifica, de modo solar, a ingerência na atuação de outro órgão, especialmente na Assistência Social. Cada um dos fundamentos deve ser devidamente analisado, não para exacerbar o poder dado a cada um dos integrantes do Sistema de Justiça, mas para conferir maior legitimidade e até legalidade a sua atuação.

Isso porque convém lembrar que nem todas as requisições são ilegais – muito pelo contrário – assim como nem todas as determinações emanadas do Sistema de Justiça extrapolam o limite da razoabilidade. E o que é legal e razoável deve ser cumprido.

Mas o excesso de interferência ou referência (despropositada) à Assistência Social é algo que, na prática tem se convertido em empecilho ao fortalecimento do SUAS, vez que os serviços socioassistenciais deixam de ser prestados para que os laudos, perícias e pareceres possam ser elaborados.

O que se observa é que em alguns locais os profissionais do SUAS, em especial os das equipes de referência dos equipamentos socioassistenciais,

---

<sup>20</sup> Importante considerar, ainda, a excessiva participação dos profissionais da Assistência Social em audiências judiciais e extrajudiciais realizadas pelos integrantes do Sistema de Justiça.

relutam em cumprir as determinações – e com acerto – contudo, ao fazerem, acabam se expondo aos riscos inerentes ao próprio descumprimento.

Para evitar tais medidas, algumas alternativas, além, é claro, da assunção da responsabilidade pelos gestores da Assistência Social na articulação com os integrantes do Sistema de Justiça, podem ser adotadas, sem que, para isso, seja necessário esperar regulamento, lei ou resolução. Assim, as reuniões constantes com os integrantes do Sistema de Justiça e a adoção de outras formas de identificação das vulnerabilidades, com destaque, em especial, para a busca de informações perante os órgãos de saúde e da própria assistência social são medidas possíveis. Afinal, se o caso é acompanhado por alguns dos equipamentos pertencentes a essas políticas, desnecessária a elaboração de laudos que tenham por finalidade aferir a existência, em si, do caso.

Essa realidade de embates, com o formato atualmente adotado pelos gestores da Assistência Social e a maior sensibilização e conhecimento da Política pelos integrantes do Sistema de Justiça tende a reduzir em razão dos imperativos legais que impõem a necessidade de formação de equipes multidisciplinares em diversos dos integrantes do Sistema de Justiça, com destaque para o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 11.340/2006 (Lei que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher – Lei Maria da Penha), Lei n. 11.343/2006 (Lei antidrogas), todas essas voltadas ao Poder Judiciário. Essas equipes, por trabalharem como peritos, retiram grande parte da demanda atualmente encaminhada à Assistência Social.

Aliás, em relação a esse Poder, merecem destaques diversas recomendações e provimentos do Conselho Nacional de Justiça, sendo o ato mais recente e que merece o devido destaque, o provimento nº 36, que trata da formação de equipes multidisciplinares perante as Varas da Infância e Juventude e estabelece a relação de horizontalidade entre o Poder Judiciário e os demais atores da rede de proteção, com a minúcia, inclusive, de ser feito o destaque da não utilização de expressões coercitivas nos encaminhamentos feitos à Assistência Social.

Esses posicionamentos se coadunam com o atual perfil da Política de Assistência Social e tendem a aproximar o Sistema de Justiça e o SUAS. São grandes avanços, mas não são suficientes. A mudança de postura é uma medida necessária para a melhor integração. E o caminho que vem sendo trilhado aparenta ser o mais acertado: difundir o conhecimento dessa Política com todos os integrantes da rede para, assim, qualificar melhor o debate e a atuação.

## **Considerações Finais**

A Constituição Federal de 1988 introduziu um novo modelo de atuação – e atenção – em relação ao público hipossuficiente, que passou a ser visto como real sujeito de direitos, com foco em sua autonomia, integração e participação social. Dessa visão, consolidou-se a atuação integrada ou em rede, que somente se perfectibiliza com a participação de diversos órgãos, sociedade e família na atenção aos direitos socioassistenciais.

Essa rede, após pouco mais de dez anos da IV Conferência Nacional da Assistência Social, precisa de novos ajustes, especialmente para que a

integração entre os atores da rede de proteção se dê de forma harmônica e sem relação de hierarquia.

Com o fim do assistencialismo, cabe aos órgãos integrantes da rede de proteção voltar ao olhar integrado e saber como encaminhar demandas aos órgãos gestores do SUAS, para que a atuação em rede não seja o empecilho do desenvolvimento desse Sistema. Não tem mais espaço na atuação dos órgãos dessa rede a requisição de pareceres e estudos sociais que servirão de meio de prova para a atuação do requisitante em detrimento dos serviços que esse Sistema deve oferecer.

Reavaliando a legislação, percebe-se que a Assistência Social atingiu um novo patamar rumo à maturidade. Cabe, agora, aos Órgãos da rede assegurarem essa nova postura e se integrarem de forma consciente, para que os profissionais foquem sua atuação nos serviços socioassistenciais prestados, e não mais atuem de forma pontual para atender às requisições que culminem com a produção de prova para outro integrante da rede de proteção sem a necessária inserção nos serviços oferecidos.

Só revisitando as funções dos atores da rede de proteção é que será possível se atingir os objetivos do SUAS: ação integrada, completa e, principalmente, em rede.

## **Referências Bibliográficas**

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. A Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito, disponível em <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11992/11992.PDF>, acesso em 31 de julho de 2014.

SANTOS, Wanderley G. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, Maria Ozanira; GIOVANNI, Geraldo di. A Política Social Brasileira no Século XXI – A prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf), acesso em 24 de agosto de 2014.

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. Curso de direito da seguridade social. 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

YASBEK, Maria Carmelita. SILVA, Maria Ozanira; GIOVANNI, Geraldo di. A Política Social Brasileira no Século XXI – A prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2007.



## SUAS E SISTEMA DE JUSTIÇA: ESPECIFICIDADES E INTERFACES

*Marcos Bittencourt Fowler<sup>1</sup>*

Trata a presente comunicação da relação entre o Sistema de Justiça e o Sistema Único de Assistência Social, problematizada hoje por estarem aflorando, com melhor perspectiva de solução, questões de há muito presentes no cotidiano dos profissionais de ambas as áreas.

De início, não se pode esquecer que o Sistema de Justiça é centenário, vem sendo objeto de preocupação do poder público desde a época colonial, sendo implantado gradativamente desde o início de nosso país, ao passo que o Sistema Único de Assistência Social é bastante recente, com regulamentações estabelecidas a partir do século XXI. Assim sendo, é natural que a acomodação entre ambos não se faça de maneira absolutamente tranquila e sejam observados pontos de perplexidade. No sentido de contribuir para o debate, destaco alguns aspectos que merecem consideração e maior compreensão.

Em primeiro lugar, enquanto sistemas, são ambos abertos, incompletos e em permanente construção, com pontos de interseção destacados e elementos comuns. Ademais, traduzem políticas públicas e, como se sabe, estas, por definição, dependem de normatização. Sob o aspecto formal, toda política pública se organiza através da edição de normas dos mais diferentes níveis, desde o nível constitucional, até o regulamentar, com a

---

<sup>1</sup> Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná.

expedição de resoluções, provimentos, portarias, dentre outros. O Estado, para executar suas tarefas, necessariamente tem que elaborar regras e princípios, elementos essenciais para a consecução de seus objetivos. Portanto, temos que considerar as normas que compõem ambos os sistemas como um dos principais elementos com os quais se tem de trabalhar.

Em segundo, são sistemas, os quais pressupõem que haja ordem e unidade, ou seja, que sejam dotados de certa uniformidade de princípios e de conceitos.

Assim, por exemplo, segundo Savigny, o sistema é a “concatenação interior que liga todos os institutos jurídicos e as regras de Direito numa grande unidade”, segundo Stammler, “uma unidade totalmente coordenada”, segundo Binder, “um conjunto de conceitos jurídicos ordenado segundo pontos de vista unitários”, segundo Hegler, “a representação de um âmbito do saber numa estrutura significativa que se apresenta a si própria como ordenação unitária e concatenada”, segundo Stoll, um “conjunto unitário ordenado” e segundo Coing uma “ordenação de conhecimentos segundo um ponto de vista unitário”. (CANARIS, Claus-Wilhelm.: 11)

Se, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, esta característica é mais facilmente observável, já que a normatização decorre do texto constitucional e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), bases em que se apoiam as normas que lhes são posteriores, expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB), pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), enfim, por todas as instâncias de controle social, regulação e de pactuação, no Sistema de Justiça há certa pulverização das normas, até pela sua longa história institucional, e

cada um dos seus integrantes tem regras próprias, previstas em diplomas legislativos apartados e não integrados.

Desse modo, o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e os órgãos da Segurança Pública têm leis orgânicas próprias, que apresentam suas peculiaridades e não se conformam exatamente dentro de uma mesma moldura institucional. Por certo, todas partem das diretrizes constitucionais, que são comuns, mas cada qual toma rumo particular, estabelecendo estruturas e funções diferentes, o que acaba por criar alguns embaraços e perplexidades,<sup>2</sup> em prejuízo da organicidade que a noção de sistema aconselha, especialmente quando se cuida das relações entre si.

O terceiro ponto a ser destacado é o de que esses sistemas têm por objeto complexas relações sociais, as quais geram questões nada fáceis de serem enfrentadas. Assim, a comunicação e a necessária integração das respectivas atividades são difíceis e reclamam a intervenção de profissionais de diferentes áreas, com formações diversas. Se qualquer destes pudesse sozinho resolver as demandas que lhes são apresentadas, não haveria necessidade nenhuma de integração entre os sistemas. Não é o que se observa concretamente, no entanto. Cada vez mais são requeridas competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) diversificadas, muitas vezes complementares, para o adequado atendimento das necessidades sociais. E, com isso, crescem as possibilidades de abertura para a integração, a inter-

---

2 A recente e intensa discussão em torno da proposta de emenda constitucional que atribuía a exclusividade da investigação criminal aos órgãos policiais (PEC nº 37/2011), um dos temas objeto das manifestações públicas ocorridas em junho de 2013 em todo o país, bem denota as tensões que cercam as definições das funções institucionais de cada integrante do sistema de justiça.

disciplinaridade e a atuação em equipes multiprofissionais.<sup>3</sup>

Em quarto lugar, a gradativa segmentação das políticas sociais, segundo as necessidades de grupos cada vez mais específicos, como se vem construindo nos últimos anos com a edição de diplomas legislativos próprios, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso, o Estatuto da Igualdade Racial, a Lei Maria da Penha, levam à dificuldade maior de integração e comunicação entre perspectivas tão diversificadas. Isso se reflete diretamente no Sistema de Justiça, que vai criando setores especializados, com atribuições específicas e enfoque próprio de atuação, vinculados exclusivamente aos grupos de que tratam. São instituídas, então, Varas da Infância e da Juventude, dos Idosos, de Combate à Violência Doméstica, e assim por diante, a exigir providências direcionadas ao atendimento de casos individuais para lá encaminhados. É natural, então, que surjam arestas na comunicação com órgãos e instituições integrantes do Sistema Único de Assistência Social, que foi instituído exatamente com a ideia de dar unicidade, de tratar as questões com certa organicidade, de forma a qualificar as respostas do poder público às demandas sociais. Quando se segmenta em demasia o tratamento dos temas, as respostas tendem ao isolamento, enfraquecimento e fragmentação do sistema como um todo. É o que se observa no plano concreto, com a solicitação de diligências e serviços que nem sempre se coadunam com os princípios e diretrizes da política de assistência social, mas interferem diretamente no planejamento

---

3 Ver, a respeito: TEIXEIRA, Joaquina Barata. O reconhecimento de categorias profissionais de nível superior no SUAS. In: Gestão do trabalho no âmbito do SUAS. Brasília: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011, pp. 123 e segs.

e na execução das ações, programas, projetos e serviços.

Esse encontro entre as políticas públicas e o Sistema de Justiça tem levado muitas vezes à chamada judicialização das demandas sociais, com consequências bastante imprevisíveis. Nas palavras de Luis Roberto Barroso, Ministro do Supremo Tribunal Federal, a

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro. (BARROSO, L., 2012: 23)

De modo geral, como o Poder Judiciário opera a partir de casos concretos e individuais, o atendimento à reivindicação de direitos em juízo pelos usuários das políticas públicas traz complexos desdobramentos. Via de regra, quando se vai tratar o problema posto por determinado indivíduo, não se considera o funcionamento da política como um todo, mantendo-se o foco exclusivamente sobre o atendimento ou não de uma determinada pessoa em concreto. A decisão judicial, nesta perspectiva, vincula-se apenas àquele caso concreto, podendo acarretar, conforme o seu alcance, a desorganização dos serviços e dos recursos financeiros e materiais disponíveis para o atendimento de toda a população. Sobre essa questão, ainda

afirma Barroso:

[Há] o risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejados pode recomendar, em certos casos, uma posição de cautela e deferência por parte do Judiciário. O juiz, por vocação e treinamento, normalmente estará preparado para realizar a justiça do caso concreto, a microjustiça. Ele nem sempre dispõe das informações, do tempo e mesmo do conhecimento para avaliar o impacto de determinadas decisões, proferidas em processos individuais, sobre a realidade de um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público. Tampouco é passível de responsabilização política por escolhas desastrosas. Exemplo emblemático nessa matéria tem sido o setor de saúde. Ao lado de intervenções necessárias e meritórias, tem havido uma profusão de decisões extravagantes ou emocionais em matéria de medicamentos e terapias, que põem em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, desorganizando a atividade administrativa e comprometendo a alocação dos escassos recursos públicos. Em suma: o Judiciário quase sempre pode, mas nem sempre deve interferir. Ter uma avaliação criteriosa da própria capacidade institucional e optar por não exercer o poder, em autolimitação espontânea, antes eleva do que diminui. (idem)

Na área da assistência social, por exemplo, é possível que o volume de ações propostas em juízo visando à concessão do Benefício de Prestação Continuada – BPC seja tão grande que abranja todos os recursos disponíveis, em detrimento daquelas pessoas que não tenham ingressado em juízo, por falta de acesso à justiça.<sup>4</sup> Como se sabe, a via judicial deve ser o remédio para o

---

<sup>4</sup> Já há estados brasileiros, segundo levantamentos efetuados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em que metade dos benefícios de prestação continuada concedidos a pessoas com deficiência decorrem de ordem judicial.

não funcionamento do sistema, mas não pode ser o seu principal operador, sob pena de, no limite, se passar a exigir que todo aquele que pretenda acesso ao benefício tenha que ingressar em juízo para obtê-lo. Ora, essa concessão deve estar organizada dentro da política pública, com a definição de órgãos responsáveis, critérios para concessão, recursos orçamentários, dentre outros, a fim de se evitar o cometimento de mais injustiças do que aquelas que se quer afastar. Na área de saúde, em que estas questões tem sido dramáticas nos últimos anos, já houve gestores públicos que desistiram de gerir o sistema e passaram simplesmente a aguardar as ordens judiciais para lhes dar o devido cumprimento.

Outra questão a ser ponderada diz respeito à disponibilização de profissionais da área da assistência social, vinculados ao poder público municipal, que são cotidianamente requisitados pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público, por Delegados de Polícia, por Defensores Públicos, para a elaboração de laudos técnicos, realização de visitas domiciliares, efetivação de estudos sociais, dentre outros. Esse é um tema difícil, pois tem gerado desgastes e incompreensões recíprocas, com prejuízo para os usuários dos sistemas. Justamente onde deveria ser mais forte a integração, é o momento em que se dá o enfrentamento, para a insatisfação de ambas as partes. De um lado, profissionais do direito esperam respostas diretas e objetivas sobre complexos problemas sociais e familiares, a fim de dar encaminhamento às demandas individuais. De outro, profissionais vinculados ao SUAS esperam que as determinações oriundas do Sistema de Justiça fortaleçam a implantação dos serviços e benefícios e aperfeiçoem o funcionamento da política de assistência social.

Desse modo, há necessidade cada vez maior de melhorar a comunicação, estabelecer as formas de interação e se alcançar a integração por todos desejada, a partir do respeito recíproco e da melhor compreensão das características e papéis de cada qual. A elaboração de protocolos de atuação conjunta, o estabelecimento de fluxos de trabalho coordenados, a aproximação dos sistemas através da cooperação, por certo levarão à superação das perplexidades hoje constatadas.

Nesse rumo, é muito bem vinda a edição do Provimento nº 36/2014, pelo Conselho Nacional de Justiça, que recomenda aos juízes de direito a

atuação integrada com os órgãos de gestão das políticas de assistência social, educação e saúde, nos âmbitos municipal e estadual, especialmente no que se refere à aplicação de medidas protetivas para crianças e adolescentes e suas respectivas famílias”.  
(artigo 6º, incisos I e II)

Além disso, expressamente condena “o uso de expressões admoestadoras, a exemplo de ‘sob pena de crime de desobediência’ ou ‘prisão’”.

Está em estudo e, possivelmente logo, o Conselho Nacional do Ministério Público deverá expedir recomendação equivalente, reforçando a imprescindibilidade da cooperação e o respeito mútuo.

Ao lado dessas orientações de nível nacional, oriundas dos referidos Conselhos, há que se investir na disseminação, para as carreiras jurídicas, do conhecimento acerca da política de assistência social. Ainda é muito freqüente a pouca familiaridade com o tema, seja por não ser destacada a matéria nos currículos das faculdades de direito, seja por-

que não se exige nas provas relativas aos concursos públicos de ingresso nessas carreiras. A título de exemplo, o Ministério Público do Estado do Paraná somente inseriu tópico a esse respeito recentemente em seu concurso, sendo bastante elevado o número de candidatos que não souberam responder a questão. Todavia, na medida em que essa exigência se consolide, por certo haverá maior preocupação com o seu estudo. De igual sorte, as escolas institucionais devem ser compelidas a tratar dessa política em seus processos de educação permanente, visando o aperfeiçoamento da atuação dos profissionais.

Nesse rumo, também é de se louvar a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no sentido de estimular a produção e a divulgação de estudos, pesquisas e trabalhos produzidos dentro da área jurídica e relacionados com a assistência social. Ainda é relativamente pequena essa produção teórica, mas a preocupação em desenvolvê-la é fundamental e deve ser alimentada em todos os âmbitos, desde a inserção de disciplinas específicas nas faculdades de direito, o incentivo à produção de trabalhos de conclusão de curso com essa temática, até a consolidação de linhas de pesquisa em programas de mestrado e doutorado com essa perspectiva.

Para finalizar, lembro que está em curso processo de abertura e aproximação das instituições jurídicas em relação à sociedade. Passou o tempo do isolamento e do enfrentamento fracionado das questões. Em particular, o Ministério Público vem desenvolvendo esforços para realizar projetos sociais, implantar formas de atendimento a comunidades situadas distantes dos centros urbanos, priorizar a solução extrajudicial das demandas

sociais, dar ênfase às questões coletivas, convocar audiências públicas com mais frequência, enfim, tornar os seus serviços mais próximos ao que a sociedade dele espera. Essa abertura propicia a oportunidade para estabelecer as bases da cooperação e integração, mediante a negociação de fluxos, a definição de papéis, a criação de protocolos de intervenção e a atuação conjunta interdisciplinar, em benefício da população atendida.

É, então, o momento de aprofundar os pontos de intersecção e revigorar os objetivos para os quais foram criados os Sistemas, superando as arestas ainda persistentes e consolidando as bases da atuação conjunta. Já existem, inclusive, várias experiências bem sucedidas, que poderiam ser reproduzidas e estendidas, como o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher e a criação de plantões interinstitucionais durante a realização da Copa do Mundo neste ano.

## **Referências Bibliográficas**

BARROSO, L. Revista (Syn)thesis, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 1, UFRJ, 2012, pp. 23-32.

CANARIS, Claus-Wilhelm. Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. O reconhecimento de categorias profissionais de nível superior no SUAS. *In*: Gestão do trabalho no âmbito do SUAS. Brasília: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.





# PROFISSÕES E TRABALHO SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SIGNIFICADO HISTÓRICO E PROJETO CONSTRUÍDO

*Jucimeri Isolda Silveira<sup>1</sup>*

Início agradecendo a oportunidade de compartilhar esta mesa com José Crus, coordenador da Gestão do Trabalho no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que juntamente com sua valorosa equipe, e com os demais profissionais, seja em instâncias de gestão ou de controle democrático, têm contribuído na qualificação legal e institucional da “alma” do SUAS: gestão do trabalho e do conhecimento.

Agradeço o privilégio de compor esta mesa com a Dra. Abigail Torres e o Dr. Renato de Paula. Sou grata por fazer parte deste coletivo de homens e mulheres que percorrem trincheiras da esfera pública do Estado, em defesa dos direitos, como travessia histórica, como mediação política, indispensável, embora insuficiente, na construção de uma nova sociedade radicalmente democrática, na direção da emancipação humana.

Minha saudação especial aos participantes deste I Seminário Nacional de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS, principalmente os/as trabalhadores/as que lutam incansavelmente em defesa de princípios

---

<sup>1</sup> Superintendente de Planejamento da Fundação de Assistência Social, Professora do Curso Serviço Social e coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos da PUCPR, assessora editorial da Revista Gestão Social do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social, doutora em Serviço Social pela PUCSP, mestre em Sociologia pela UFPR. Exerceu atividades como consultora em gestão do trabalho pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento junto à SNAS/MDS e assessora técnica do FON-SEAS.

ético-políticos no enfrentamento cotidiano das manifestações de desigualdade e de toda forma de discriminação, violência, preconceito e opressão; que fortalecem as contra-tendências, num contexto internacional de regressão de direitos, de desmonte de sistemas de proteção social, de crise social e econômica, de banalização da vida e das possibilidades do novo.

Um contexto que anuncia a barbárie e por isso sinaliza condições objetivas para outra sociabilidade, ao mesmo tempo em que são reveladas lutas fragmentadas, capturadas pela violência, carentes de consciência crítica, tendência que desafia sujeitos coletivos em suas capacidades políticas de agregar em torno de um projeto coletivo, relacionando ao projeto societário, os interesses diversos.

Os projetos coletivos, entre eles os profissionais, adensam novas bases ideo-políticas que interpelam a realidade em suas contradições e fortalecem novos processos.

Trago, neste artigo, algumas reflexões mais centradas nas determinações, dinâmica e significado do trabalho social no SUAS, sinalizando parte dos desafios enfrentados coletivamente, balizados dos projetos políticos coletivos. Trabalho social engendrado na nova arquitetura institucional dos direitos e das políticas públicas pós Constituição de 1988.

Importante destacar que iniciamos uma agenda de estruturação da gestão do trabalho, de reconhecimento das profissões de nível superior (Resolução CNAS nº 17/11), e, mais recentemente, de nível médio e fundamental (Resolução CNAS nº 9/14), de elaboração e implantação de uma Política Nacional de Educação Permanente, num contexto de consolidação do

SUAS, a partir do princípio da pactuação federativa fortemente induzida pelo governo federal e instâncias de controle social e pactuação.

Tais instrumentos normativo-jurídicos, produzidos após a aprovação em 2006 da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, possibilitaram o fortalecimento de fóruns de trabalhadores e de suas organizações coletivas na construção de agendas políticas, de qualificação política e institucional da própria assistência social, no seu caráter protetivo e não contributivo, sendo o trabalho social a mediação fundamental em resposta às necessidades humanas, aos rebatimentos da lógica estruturalmente desigual, no enfrentamento à questão social, e de fatores que fragilizam indivíduos sociais no processo de reprodução da vida social.

Um dos aspectos essenciais no alargamento da agenda política da gestão do trabalho é o debate sobre projeto político no SUAS e sua relação com os projetos coletivos das profissões requisitadas pelo reconhecimento de suas competências e atribuições. Nesse sentido, sobressai o debate sobre os fundamentos da assistência social e a direção ético-política construída, para a crítica que resignifica o trabalho social.

### **Assistência social: fundamentos e projeto de nacionalização**

Parto do entendimento acumulado teórica e politicamente, de que a assistência social responde aos efeitos da questão social, entendida como desigualdade de classes, no acesso aos bens, serviços, riqueza e poder, respostas sócio-institucionais engendradas na esfera pública do Esta-

do. Tal determinante histórico justifica a natureza contraditória das políticas públicas, produzidas na tensão entre conquista do trabalho e regulação da vida social.

Acompanhando as diretivas da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS\93, o SUAS inaugura um novo marco regulatório que expressa a construção do conteúdo específico da assistência social na proteção social brasileira, dinamizando estruturas e processos destinados à democratização e qualificação do acesso aos direitos.

A implementação e o aprimoramento do SUAS, nesse sentido, têm produzido ordenamentos institucionais e práticas políticas que exigem novos patamares de estruturação do trabalho e da gestão, novos mecanismos e institucionalidades direcionadas ética e politicamente. Na atual fase de desenvolvimento tais aspectos são dinamizados, já que são engendradas novas funções de gestão da política, num contexto de intercâmbio permanente de práticas, de significados relativos às provisões, conformando um campo de conhecimentos, regras institucionais e trabalho social no âmbito dos serviços continuados, programas, projetos e benefícios.

Pensar os desafios para o trabalho na assistência social supõe reconhecer os efetivos da formação social brasileira nas políticas sociais e a estruturação de políticas que funcionalizaram a cultura antidemocrática e patrimonialista. Sua estruturação residual e fragmentada contribuiu para que as demandas fossem caracterizadas como problemas de ordem moral e pessoal, fundamentando-se em matrizes teóricas que justificam o instituído. Nos períodos de modernização conservadora, foram criados apa-

ratos e novas tecnologias, resultando em mecanismos de controle da vida privada, de manipulação de escolhas e situações familiares, individuais e coletivas, de ocultação das contradições da realidade, de modo a reproduzir o fetiche da ajuda, da “promoção social”, da geração de oportunidades, forjadas na individualização de demandas e na cultura meritocrática.

A crítica sobre os fundamentos da assistência social requer, ainda, a interferência e a objetivação de matrizes teóricas, produzidas socialmente, que disseminam concepções e práticas evolucionistas de política social, concebem o direito como outorga, a política e seus serviços correspondentes como mecanismos institucionais de correção das distorções, visando aprimoramentos do sistema. Este último, em concepções funcionalistas/evolucionistas, se estrutura e funciona a partir do indivíduo, que compõe uma sociedade enquanto somatória diversificada de funções e papéis.

Importante destacar que uma das características do trabalho social conservador, sob a lógica formal, é o pragmatismo. A atuação pragmática recusa o rigor teórico-metodológico crítico, sendo funcional à hegemonia de projetos que sustentam a concentração de renda, riqueza e poder, objetivo último, de projetos conservadores “modernizados”.

A cultura política brasileira é reveladora de uma perversa atualização de relações conservadoras que expressam a internalização de valores baseados em padrões considerados adequados. A repetição acrítica de valores dominantes, produzidos na dinâmica do cotidiano que tende à superficialidade e ao imediatismo, permite a reprodução de práticas amplamente negadas na produção teórica crítica.

É importante lembrar os riscos da combinação entre conservadorismo e modernização/burocratização e sua incidência no trabalho social, podendo, desse modo, mais individualizar e moralizar processos que são socialmente produzidos, além de intensificar ações gerencialistas e de controle de processos e vidas. Nesse sentido, não bastam regulações, é preciso produzir conhecimentos críticos intercambiantes que incidam no trabalho social, na gestão e no atendimento. Daí a importância de organizações coletivas na formação e exercício profissional.

O trabalho social no SUAS defronta-se com realidades complexas, configuradas por múltiplas determinações, que exigem rigor teórico-metodológico no enfrentamento dos efeitos e expressões da questão social e dos dilemas de uma sociedade que se “desumaniza”, que apela por meios de exibição do poder, pela violência e demais conflitos sociais, aprofundados pelo processo de coisificação e mercantilização dos indivíduos sociais e da vida. Práticas alimentadas pela convivência entre a cultura neoliberal e autoritária.

Considerando a convivência e disputa entre projetos políticos na esfera pública, no contexto de organização da gestão do trabalho, é preciso reconhecer o risco da afirmação do corporativismo e fragmentação, da redução do Estado e da Política Social como somatório de regras e normas aplicáveis, de fetiche da lei, da norma, sem compreensão e valorização dos processos políticos e sociais, alimentados por valores emancipatórios.

A dinâmica das políticas sociais alimentadas por projetos conservadores pode conduzir a adoção de formas modernas de controle calculado

da vida, por meio das instituições estatais e privadas. Entretanto, se existem dispositivos de controle da vida para alimentar poderes que historicamente reproduziram a desigualdade, existem processos de contra poder no espaço da sociedade civil e das mediações produzidas na esfera da política pública que tem o potencial de ser redirecionada por projetos emancipatórios.

As instituições tendem ao controle das subjetividades, à neutralização de distorções, à judicialização dos conflitos. Isto não é novo e ganha contornos de respostas estatais modernizadas, mesmo no contexto de implantação do Estado Democrático de Direito. As instituições são formadas por indivíduos sociais, portadores de projetos de classe, que tendem à reprodução da hegemonia, das relações de poder, adensadas pela cultura meritocrática, na tensão com os novos princípios político-organizativos que estruturam sistemas universais de proteção social.

No processo político de debate sobre profissões, ocupações essenciais e necessárias, corre-se o risco da introdução acrítica do modelo de competências, fundamentado na lógica do mercado, na forma de organização da gestão de pessoas e espaços ocupacionais, hierarquizando profissões que monopolizam saberes, gerando competição e fragmentação. Por isso, o cuidado no processo de reconhecimento das profissões de nível superior, quanto ao processo amplo de participação, considerando a interferência positiva na agenda política das entidades organizativas, competências e atribuições legitimadas socialmente. Assim como, das profissões de nível médio, no que se refere à validação das práticas, à descrição genérica de funções indispensáveis.

O processo político e institucional de reconhecimento das profissões valoriza o pluralismo e a diversidade de saberes e práticas, a atuação qualificada de sujeitos coletivos, a incidência nas instituições formadoras na área. O trabalho social possui implicações éticas, pelos impactos subjetivos, podendo reordenar trajetórias, reorganizar dinâmicas sociais e familiares. Nesse sentido, a ética como reflexão cotidiana das práticas permeia e sustenta o debate sobre o trabalho social no SUAS e o reconhecimento das profissões.

### **Ética e práxis cotidiana no trabalho social**

Se a história é a substância da sociedade e os homens portadores de objetividade social, as transformações do cotidiano, por sua vez, dependem de condições objetivas, de resposta e consciência dos indivíduos sociais, das relações de poder e dinâmica dos projetos em disputa.

Numa análise sócio-histórica, o passado é configurado pelas determinações que permitem que os sujeitos sejam o que são. O futuro é um tempo que interpela e desafia a sociedade, quanto às possibilidades de reagir ao presente, antecipando neste último, finalidades, teleologias. Assim, o presente, a cotidianidade, é o foco das atenções, e a ética é a dimensão que permite saltos intelectivos e práticos aos sujeitos. Este Seminário, neste sentido, aborda dimensões fundamentais e essenciais da gestão do trabalho, como a ética e o papel das unidades formadoras na educação permanente, a responsabilidade estatal na regulação do trabalho social particularizado na assistência social.

O direito é aqui compreendido como travessia, campo de mediações que contribuem no fortalecimento de uma nova cultura, na difusão de valores, com o potencial de adensar uma base ideo-política contra-hegemônica, de fortalecer o recurso do consenso e da disputa na esfera pública, da conquista de normatividades, da disseminação de novos conceitos.

A racionalidade hegemônica, fundamentada na lógica do mercado, da disputa, reduz a existência à imediatividade do presente. Assim, a tendência é dar respostas técnicas e políticas no campo do superficial, na manipulação de variáveis empíricas do real. Tende-se ao senso comum, ao juízo conservador dos comportamentos individuais, à criminalização dos pobres, à individualização dos problemas, à ultrageneralização dos preconceitos. A concepção burguesa é incapaz historicamente de considerar o tempo como uma totalidade ontológica, na articulação entre passado, presente e futuro. O apego é pelo presente, pela disputa, pela mercantilização e “coisificação” das pessoas (MÉSZÁROS, 2002).

Tal causalidade é rompida pelos sujeitos com capacidade de, a partir da heterogeneidade do cotidiano, suspender o próprio cotidiano, de modo a abstrair e voltar em novos e superiores patamares de compreensão e práticas, já que os indivíduos sociais agem, individual ou coletivamente, tendo por base necessidades e interesses, implicando projeção, finalidades.

É com o sentido da historicidade e da objetividade de valores, construídos na teia das relações concretas, que passamos a compreender a necessária e estratégica análise da realidade sócio-histórica, das condições de vida

e de trabalho da população, na identificação de suas necessidades, e no fortalecimento das formas inventivas de resistir, sem sucumbir diante da aparente impossibilidade, ao tempo em que vocalizamos as demandas dos trabalhadores sociais, os limites institucionais, sinalizamos caminhos que qualifiquem espaços de trabalho e os direitos. Sobressaem, nesse processo, as organizações coletivas, os novos mecanismos de interferência direta na esfera pública do Estado.

Sabemos que as demandas por serviços e benefícios não se reduzem a problemas de ordem pessoal; que os fenômenos sociais refletivos na assistência social são complexos e multifacetados; que o trabalho social precisa ser realizado em condições objetivas. Mas em que condições o trabalho social é realizado e qual o sentido ético-político a ser percorrido?

O trabalho social tem uma razão histórica, especialmente em resposta às requisições sociais e institucionais, aos carecimentos, às necessidades humanas, às prioridades ontológicas.

O trabalho desenvolvido na política de assistência social é a mediação central da própria política (SPOSATI, 2006), fator que eleva a responsabilidade pública na produção de direcionamentos éticos, técnicos e políticos, na difusão de conhecimentos teórico-metodológicos, que se contraponham à reatualização de práticas tradicionais e à inserção de práticas imediatistas, aspecto que dimensiona a necessária direção política e a construção de processos coletivos que efetivamente impactem no trabalho cotidiano das equipes técnicas considerando a direção social produzida até então.

Considerando a reflexão ética sobre o cotidiano de trabalho, é preciso reconhecer que o exercício profissional é condicionado por determinações da sociedade desigual, sendo constrangido por determinações da formação social, com rebatimentos diretos na vida da população atendida, na cultura política identificada no cotidiano do trabalho social, nas instâncias e dinâmicas institucionais. Nesse sentido, trabalho social é de modo predominante, realizado em condições adversas, herdeiras da prevalência do privado, da redução do Estado sob a cultura neoliberal, enfraquecendo as possibilidades de ampliação dos direitos reclamáveis, dentre eles o direito ao trabalho e os mecanismos e possibilidades sociais e políticas para o pleno desenvolvimento dos indivíduos sociais, quanto às capacidades humanas.

As profissões e demais trabalhos sociais respondem às requisições sociais e institucionais e podem reposicionar seus projetos sócio-políticos em contextos particulares, mediante o exercício da capacidade ontológica de escolher entre as possibilidades históricas concretas. Tal assertiva dimensiona a centralidade da ética profissional como mediação profissional na atitude reflexiva e transformadora das profissões e da realidade social em movimento.

## **Anotações sobre gestão do trabalho e profissões**

Seguindo a diretriz da descentralização com participação e da construção de pactos que expressem a cooperação e a disputa democrática no âmbito das instâncias, a gestão do trabalho é dinamizada e fortalecida pela própria organização dos trabalhadores, particularmente nas mesas de negociação, nos conselhos e nos fóruns autônomos, nos espaços de trabalho.

A gestão do trabalho possibilita a afirmação e alargamento da agenda política no SUAS, resultando em importantes conquistas e regulações condizentes com compromissos democráticos, para a ampliação dos direitos.

A nova fase do SUAS precisa enfrentar, de modo mais consistente e prioritário, as condições em que o trabalho é produzido, considerando o pacto federativo. Por isso, as instâncias do Sistema devem incorporar a agenda do trabalho de modo central, para o enfrentamento das fragilidades da relação federativa e as insuficiências institucionais.

Nesse sentido, a implantação da gestão do trabalho no SUAS não está imune aos efeitos dos processos recentes de descentralização, caracterizada, em geral, como mero deslocamento de responsabilidades, além das implicações do capitalismo contemporâneo, diante da financeirização da economia, conformando um contexto histórico com processos continuados de informalização e flexibilização conjugando trabalhos terceirizados, subcontratados, temporários, domésticos, em tempo parcial ou por projeto. As transformações no mundo do trabalho atingem diretamente a classe trabalhadora, conduzindo mudanças materiais e subjetivas (ANTUNES, 2009; RAICHELIS, 2010).

A implantação dos atributos essenciais do SUAS tem posicionado competências essenciais, fundamentais, específicas e compartilhadas, na lógica da complementaridade do trabalho coletivo. Processo que depende da adesão e da participação ativa dos trabalhadores, a partir dos projetos profissionais em disputa, podendo resultar em conquistas de condições materiais, éticas e técnicas de trabalho, com qualificação dos serviços socioassistenciais.

As novas requisições no campo da assistência social, correspondentes aos atributos de gestão e de prestação de serviços, conformam um campo de saberes e práticas diversos, que dimensionam um conjunto de competências e perfis para o desenvolvimento das funções de gestão e atendimento. Tais requisições estão relacionadas com os componentes que estruturam a própria política, que vão desde o diagnóstico sócio-territorial, até elaboração da política e prestação de serviços.

As reflexões acerca da gestão do trabalho não podem desconsiderar a história de “desprofissionalização” da assistência social, as implicações e os rebatimentos da reestruturação produtiva na esfera estatal, quanto à organização do trabalho, além do significado do trabalho social no SUAS. Entretanto, o significado histórico da ética do trabalho social no SUAS, ancora-se no fortalecimento da legitimidade de um amplo e diversificado quadro de trabalhadores, destinados a materializar o trabalho socialmente necessário, correspondente às funções essenciais da gestão democrática, nos princípios ético-políticos concretizados no âmbito da gestão e da prestação de serviços.

A ativação de canais de participação dos trabalhadores para o controle democrático da gestão do trabalho alimenta as lutas e as formas de organização que impactam politicamente na gestão e no trabalho, com defesa e produção coletiva das estratégias de organização da gestão do trabalho no SUAS, como a instituição das mesas de negociação e a implantação de uma Política Nacional de Educação Permanente. Este processo interpela os coletivos profissionais em suas entidades organizativas e a formação profissional das categorias abrangidas.

No processo de estruturação da gestão do trabalho muitas são as situações a serem enfrentadas, dada à história de precarização, conformando um quadro de ausência e, ou, insuficiência de concursos; remuneração e quantidade insuficiente dos trabalhadores do quadro próprio; inexistência da educação permanente e de mecanismos de valorização; burocratização e rotinas em gestão que dificultam o desenvolvimento das atividades relacionadas aos serviços; trabalho submetido a uma lógica burocrática/gereencialista e patrimonialista; ausência/insuficiência de fluxos e protocolos que especifiquem a relação entre assistência social e o sistema de justiça, ocasionando demandas significativas por verificação/estudos de possíveis violações, entre outras demandas que dificultam os objetivos dos serviços socioassistenciais, além de outras indefinições na relação com demais instituições e políticas públicas.

Os trabalhadores realizam seus processos interventivos em condições objetivas que configuram limites e possibilidades. A ética do trabalho no SUAS preconiza a assunção de perfis críticos e propositivos, demandando rigor teórico-metodológico e compromisso político com os usuários na reversão das condições institucionais que possibilitem a ampliação dos direitos; a constituição de sujeitos políticos, que partem da análise das próprias determinações e dinâmica dos espaços socioinstitucionais em que se inserem, no reconhecimento do potencial reflexivo e interventivo de suas práxis, na direção da garantia de direitos, em respostas às necessidades sociais.

É preciso criar espaços dialógicos, inovadores, coletivos, capazes de explicitar uma ética que interpela a realidade em suas contradições, fortalecendo

o trabalho social crítico, a formação e o exercício profissional no SUAS, o fomento à pesquisa, produção de novos conhecimentos e práticas.

A luta cotidiana dos trabalhadores sociais é humanitária e historicamente necessária. Temos que sair do lugar da subalternidade, aliar esforços coletivos, que reposicionem a centralidade do trabalho social, das condições condignas, éticas e técnicas, diante dos desafios históricos e dos dilemas contemporâneos.

Os trabalhadores sociais atuam em cotidianos marcados pela desigualdade, pela tragédia social. Mesmo em condições inadequadas, muitas vezes, alimentam sonhos, projetos de vida, criam referências positivas, filiam os sujeitos de direitos aos propósitos de felicidade.

O projeto coletivo para o trabalho social construído no SUAS, possui este papel de direcionar eticamente as profissões e ocupações, dinamizando a própria política, agregando finalidades antecipadas no presente. Ao tempo em que supera as marcas históricas, pode fortalecer um trabalho comprometido com a expansão dos direitos, com a emancipação humana.

## **Referências Bibliográficas**

ANTUNES, R. Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, I. Para além do capital: rumo a uma teoria de transição. São Paulo, 2012.

RAICHELLIS, R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. In: Serviço Social & Sociedade. SP: Cortez. Nº 104, 2010.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: Serviço Social & Sociedade. SP: Cortez, 2006.





# RECONHECIMENTO DOS PROFISSIONAIS DO SUAS: (RE)SIGNIFICADO PARA O TRABALHO SOCIAL NO SUAS

*Abigail Torres<sup>1</sup>*

Nestas ponderações iniciais, quero registrar meus agradecimentos à equipe da Coordenação de Gestão do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social e aos trabalhadores do SUAS, especialmente aos participantes dos encontros regionais dos trabalhadores de ensino médio pela rica oportunidade de diálogo e aprendizado que indica os desafios para o fortalecimento da Gestão do Trabalho no Sistema Único de Assistência Social. Meus agradecimentos se estendem também pela oportunidade de participar desse I Seminário Nacional da Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS.

O foco dessa intervenção é o processo de reconhecimento dos trabalhadores no Sistema Único de Assistência Social, cuja expressão se dá por meio de duas resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social, a Resolução 17/2011, que reconheceu as categorias profissionais de nível superior necessárias para atender as especificidades do SUAS, e a Resolução nº 09/2014, que reconheceu os trabalhadores de nível médio e fundamental. É importante apontar que esse processo se constituiu numa agenda ousada

---

<sup>1</sup> Assistente Social, mestre e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social da PUC-SP. Docente de pós-graduação. Atua como consultora no MDS e em municípios. Participou como consultora do processo de reconhecimento dos trabalhadores de nível médio e fundamental no SUAS.

e inovadora que antecipa demandas e induz instituições e atores ao inserir novos elementos no debate sobre o trabalho no SUAS e ao tornar ainda mais visível os desafios de construir um entendimento sobre as responsabilidades e especificidades desta política pública para assegurar acessos aos direitos socioassistenciais.

## **Sobre reconhecimento**

Na busca de argumentar sobre o significado desse momento histórico para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, quero iniciar esse diálogo convidando-nos a olhar os processos de reconhecimento como expressão de disputa de projetos políticos que estabelecem responsabilidades decorrentes da publicização de um novo lugar e status para aqueles que têm seus interesses e demandas reconhecidos.

Uma importante contribuição para essa leitura do que os processos de reconhecimento representam se encontra nos estudos desenvolvidos pelo filósofo alemão Axel Honneth<sup>2</sup>, para quem as disputas e lutas morais contemporâneas podem ser sintetizadas em lutas por reconhecimento, por meio das quais grupos em situação de subordinação, desqualificação ou

---

2 O filósofo e sociólogo alemão Axel Honneth é considerado o principal representante contemporâneo da tradição da teoria crítica da “Escola de Frankfurt”, sendo o atual diretor do Instituto para Pesquisas Sociais de Frankfurt, ligado à Universidade, cuja tradição em síntese vincula-se ao desafio de assumir a tarefa de mais do que descrever a realidade, compreender o seu funcionamento à luz de uma perspectiva de emancipação apostando que essa emancipação é possível embora bloqueada pela própria organização social vigente. Ex-assistente de Jürgen Habermas com quem trabalhou até 1990, Axel Honneth é reconhecido hoje como o maior representante da terceira geração de Frankfurt.

desigualdade, buscam em diferentes expressões de luta e resistência cotidiana, afirmar seu valor para serem reconhecidos como sujeitos autônomos nas sociedades em que vivem. Para esse autor é nesse processo de luta que está depositada a possibilidade de transformar a realidade.

Na sociedade moderna, as condições para a autorrealização individual só estão socialmente asseguradas quando os sujeitos podem experienciar o reconhecimento intersubjetivo não apenas de sua autonomia pessoal, mas também de suas necessidades específicas e capacidades particulares. (HONNETH, 2009: 189)

O reconhecimento aqui tratado se estabelece em dois movimentos simultâneos e igualmente relevantes, a saber: o reconhecimento dos trabalhadores do SUAS, sejam eles de nível médio, fundamental ou superior, só tem sentido se associado às responsabilidades que esse trabalho tem na garantia dos direitos do cidadão usuário. Logo, reconhecer trabalhadores e o trabalho profissional, é também reconhecer usuários como cidadãos de direitos. Cabe então destacarmos: quais são os compromissos com os direitos de usuários que estamos firmando e tornando públicos?

De forma bastante esquemática, somente para que se torne mais compreensível o significado de processos de reconhecimento, destaco aqui especificidades mais afetas ao reconhecimento jurídico, um dos padrões de reconhecimento identificado por Axel Honneth (além desse padrão o autor identifica o reconhecimento afetivo e amoroso que produz *autoconfiança* e o reconhecimento social, do qual decorre a *estima social*, como dois outros padrões de reconhecimento). Especificamente no reconhecimento jurídico, do qual decorre o sentimento de *autorrespeito*, cabe destacar três pro-

priedades que qualificam e se destacam nesses processos: ofertam visibilidade, exigem medidas legais e demandam atos concretos que possibilitem aos sujeitos a vivência da experiência de ser reconhecido.

O reconhecimento oferta visibilidade ao colocar no debate público demandas e exigências que antes estavam restritas ao âmbito privado, muitas vezes somente entre os próprios sujeitos implicados e afetados pela questão, mas que vão pressionando outros grupos a lutar para que suas demandas sejam vistas e incorporadas como importantes para o coletivo e não só para si. Ao tornar pública essa demanda, os processos de reconhecimento ofertam o sentimento de autorrespeito, habilitando o sujeito reconhecido para participar legitimamente da vida pública e fomentando um sentimento de valorização, pelo qual o sujeito se vê como tendo a mesma importância que os demais membros da sociedade ou da coletividade em que se insere.

Deste modo, o reconhecimento precisa se tornar público pela inserção na norma jurídica, pois deve se expressar de forma legítima nas normativas que regem e orientam comportamentos e práticas coletivas, somente assim se materializa em direito e configura a possibilidade de ser exigido e reclamado.

Por fim, reconhecimento requer mudanças de lugares, pois não é “auto-vivido”, é fundamental que o enunciado expresso no âmbito jurídico altere relações. Logo, reconhecer implica em medidas para ganhar objetividade e positividade, exige assegurar condições de igualdade e horizontalidade para os sujeitos ora reconhecidos, exige imediatamente ato

político, que explicitem esse novo movimento e anunciem as mudanças, para além da norma jurídica.

Ressalte-se ainda que na teoria do reconhecimento é imprescindível a relação com outros sujeitos. O autorrespeito decorrente do reconhecimento jurídico só é possível quando, ao olhar nos olhos dos outros, o indivíduo se sente respeitado e não subordinado ou inferiorizado. A ideia chave para a teoria do reconhecimento é, portanto, a de “relação e não as de autodeterminação e soberania” (MENDONÇA, 2009: 147).

Um terceiro elemento que a reflexão de Axel Honneth empresta, diz respeito ao fato de que o reconhecimento exige mudança de lugares, toda vez que se reconhece e se dá visibilidade a algo que não estava inserido no ordenamento jurídico, esse ato obriga que haja alteração do status que aquela demanda ou aquele grupo ocupava anteriormente pois, como já dito, o reconhecimento não é “*auto-vivido*”, nós não nos *auto-reconhecemos*, nós somos reconhecidos pelos outros com quem nos relacionamos e nesse sentido é necessário que medidas sejam adotadas imediatamente para que os processos de reconhecimento ganhem positividade.

A análise desse autor está referida a amplos movimentos e debates da sociedade como um todo, mas entendo que é possível emprestar essa lógica para o âmbito da nossa discussão de reconhecimento, em que pese que ela possui algumas especificidades de escala e de relações já estabelecidas, creio que nos ajuda a compreender a relevância política do processo.

Assim, ao considerar as propriedades dos processos de reconhecimento afirmadas na teoria de Axel Honneth, é possível afirmar que ao reconhecer

os trabalhadores de nível superior, na Resolução 17/2011 e de nível médio e fundamental na Resolução 09/2014, o Conselho Nacional de Assistência Social, respondeu à demanda de uma parte significativa dos trabalhadores que já compunham o SUAS e assegurou visibilidade ao trabalho e responsabilidades assumidas e a serem realizadas pelo coletivo de profissionais, atribuindo-lhes uma possibilidade de autorrespeito ao se enxergarem como partícipes dessa política pública. Todavia, o processo de reconhecimento pressupõe para além da norma jurídica, a mudança nas relações. Logo, não basta a regulação, ela é um passo importantíssimo, mas é fundamental que, por consequência, haja mudanças nas relações.

### **Reconhecimento de ocupações de nível superior: demandas que se tornaram visíveis**

Ao buscar destacar embates, diálogos e demandas que o processo de reconhecimento dos trabalhadores no SUAS descortina e torna visível, é possível fazer uma distinção entre a especificidade do diálogo estabelecido quando do reconhecimento das profissões de nível superior, do processo compreendido recentemente para reconhecimento dos trabalhadores de nível médio e fundamental.

Especificamente quando do reconhecimento das categorias profissionais de nível superior, pode-se destacar que o elemento que se tornou mais enfático diz respeito à dimensão interdisciplinar, ou melhor ainda, multidisciplinar do trabalho social no SUAS. Alargar as profissões que compõem o SUAS para além das já majoritárias Serviço Social e Psicologia, foi funda-

mental para enfrentar uma associação ainda muito presente, entre Serviço Social e Assistência Social, por vezes confundindo práticas e debates próprios da profissão com o debate sobre o trabalho social exigível e necessário para expressão de responsabilidades da política pública. Questão que, embora com menor incidência, ainda está muito presente, intensificando disputas cotidianas entre categorias profissionais que se sentem mais ou menos legítimas para atuar no Sistema.

Afirmar a dimensão multidisciplinar do trabalho nessa política pública, exige dialogar sobre os conhecimentos que precisam ser produzidos para garantir as seguranças sociais, conhecimentos estes que não são exclusividade dessa ou daquela categoria profissional, mas se forjam no diálogo entre elas, na disponibilidade para partilhar conhecimentos acumulados e na abertura para produção de novos estudos, especialmente sobre a realidade de violações e vivências de desigualdades que configuram desproteções do campo relacional, para além das desproteções materiais ou agregadas e intensificadas por essas.

Mas, se de um lado, o reconhecimento dos trabalhadores de nível superior alargou nosso entendimento sobre categorias profissionais que compõem o SUAS, de outro, desnudou a ainda forte presença de corporativismos que acirram disputas não em nome do alargamento dos direitos dos usuários, mas sim na perspectiva de garantia de espaços profissionais.

É fundamental a reflexão sobre o projeto político que orienta o trabalho social no SUAS e a intervenção da professora Jucimeri Silveira nos estimula a fazer um debate que reflita se a tendência da discussão tem sido ponderar as necessidades do SUAS e os aportes a serem apresentados pelas

diferentes categorias de nível superior ou se está aprisionado na defesa de atribuições exclusivas e reservas de mercado profissional. Talvez estejamos celebrando mais as ampliações de vagas para trabalhadores do que propriamente pensando nas respostas que a política deve assegurar.

Uma terceira questão que ganhou relevo quando do processo de reconhecimento das categorias profissionais de nível superior foi a dificuldade dos profissionais para explicitar os conhecimentos necessários para o desenvolvimento do trabalho social no SUAS. Naquele momento, as expressões dos profissionais eram genéricas, mencionavam “inclusão”, “direitos”, “vulnerabilidades”, mas de modo impreciso. Predominou nas intervenções a baixa objetividade e concretude, tanto nos exemplos de práticas quanto nas ponderações sobre o cotidiano profissional. O debate durante o processo de reconhecimento e o que se sucedeu logo após, evidenciou a permanência dessa fragilidade do debate, visto que essa questão não é, e não era à época, propriamente uma novidade.

Ocorre entre os diversos agentes de assistência social: o desconhecimento sobre o que é o SUAS; há ausência de consenso sobre o conteúdo e alcance do SUAS; há ausência de unidade de compreensão – da e sobre a – assistência social; há ausência de um sistema de comunicação para troca de experiências e informações sobre a gestão da assistência social. (SPOSATI, 2004:172)

O mérito desse processo foi trazer luz e dar mais contorno a esse desafio o que possibilitou que se intensificasse o diálogo sobre a fragilidade da formação para assegurar a atuação nessa política pública, como também sobre o forte moralismo e conservadorismo presente no trabalho profissional.

## **Reconhecimento das ocupações de nível médio e fundamental: responsabilidades que se tornaram visíveis**

Quando nos detemos ao processo de reconhecimento dos trabalhadores de nível médio e fundamental no SUAS, outras questões ganham visibilidade e exigem, igualmente, que nos debruçemos sobre as especificidades do trabalho social no SUAS, para avaliar o quão próximos estamos de produzir acesso a direitos como resultado dessas intervenções.

Um primeiro aspecto que se torna visível diz respeito à forte presença desses trabalhadores na atenção direta a usuários. Os dados do Censo SUAS já vinham apontando desde o início desse levantamento anual que a força de trabalho no SUAS é composta majoritariamente por trabalhadores de nível médio e fundamental numa proporção em torno de 30% de trabalhadores de nível superior para 70% de outros níveis de escolaridade, portanto isso não era propriamente uma novidade.

Mas ao dialogar mais de perto com esses profissionais e ao buscar conhecer seu cotidiano, o que o processo de reconhecimento permitiu ver é que há uma intensa responsabilidade desses profissionais no que se poderia denominar “linha de frente” do SUAS.

A recepção e acolhimento nos serviços, a abordagem social de rua, a realização de atividades cotidianas, programadas ou não, nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, os cuidados nos serviços de acolhimento, o acompanhamento em atividades externas, o preenchimento do Cadastro Único, a entrevista inicial das famílias para inserção em serviços, são algumas das atividades sob responsabilidade dos trabalhadores de

nível médio. Poder-se-ia dizer, portanto, que a face visível do SUAS para o cidadão usuário é o trabalho realizado pelos trabalhadores de nível médio, que estão muito próximos do cidadão.

Penso que essa é uma situação bastante complexa gerada por diversos fatores, dentre os quais inclusive, o fato de que o tempo dos trabalhadores de nível superior tem sido fartamente dedicado a elaboração de relatórios e preenchimento de instrumentais de controle do SUAS. Reafirmo que, pelo que está se tornando visível, é possível perceber que essa é uma situação complexa, multifacetada e com múltiplas determinações, por isso mesmo, creio que para engrossar a lógica do reconhecimento e refletir sobre medidas necessárias, é necessário conhecer melhor o cotidiano dos serviços para compreender o que essa dinâmica representa no processo de intervenção, de modo que ao discutirmos a gestão do trabalho possamos dialogar com todos os implicados nele e não só com as categorias de nível superior.

Considero relevante destacar que não estou identificando essa presença como um problema, mas sim, estou sinalizando como um aspecto que se torna visível no processo de reconhecimento e que ao inscrever nas regulações do SUAS que esses trabalhadores o compõem e ao afirmar suas responsabilidades, torna-se necessário considerar esse contingente nas diferentes estratégias de capacitação e qualificação do trabalho que até então estavam prioritariamente voltadas aos profissionais de nível superior. Ao reconhecer as responsabilidades desses profissionais, há que se reconhecer a necessidade de qualificação para assunção dessas responsabilidades e para que o direito do usuário de receber uma atenção qualificada, profissionalizada e segura, seja de fato garantido na política de assistência social.

A questão torna-se um problema se na continuidade do diálogo, observar-se um superdimensionamento de atividades e atribuições dos trabalhadores de nível médio e fundamental em detrimento de trabalhadores de nível superior. A complexidade das situações de violação de direitos que são foco de atenção do SUAS, requer um campo de especialização do trabalho, leitura que indicou inclusive a definição das ocupações de nível superior que comporiam as equipes no SUAS.

O diálogo sobre essa questão está eivado de contradições, polêmicas e até dissensos, visto que a política pública intervém num cotidiano dinâmico para o qual nem sempre o saber acadêmico tem respostas. Todavia, uma direção que aqui se quer afirmar é a de reconhecer complementariedades de saberes e de conhecimentos que são produzidos no cotidiano da intervenção. Isto não suspende a necessidade de profissionais especializados, com domínio técnico-operativo e que estejam submetidos a pactos éticos coletivos, o que favorece qualificar a leitura dessa realidade e as possibilidades de nela intervir.

Outro aspecto que ficou evidenciado nesse processo de reconhecimento, é a forte hierarquia nas relações profissionais dentro do SUAS, notadamente entre trabalhadores de nível médio e trabalhadores de nível superior. Essa é outra questão que exige dedicação e maior diálogo sobre o significado do trabalho coletivo e em equipe na política pública. O risco maior é o de estabelecer-se apartações e descontinuidades no trabalho em equipe, o que reforça uma dicotomia entre aqueles que pensam e planejam a política e os que a executam, numa lógica que estabelece inclusive que o trabalhador que atende a população é menos valorizado no Sistema, recebe menores

salários e, não raras vezes, tem menos experiência. Ao contrário, a perspectiva que se quer fortalecer é a de que o planejamento pautado na realidade considera a voz e as escolhas dos usuários e dos trabalhadores que com eles dialogam mais diretamente e ainda, que esses trabalhadores devem ser os mais qualificados do ponto de vista intelectual e instrumental, posto a complexidade de violações com as quais essa política pública lida.

Essa discussão exige a reflexão sobre o que qualifica o trabalho coletivo no SUAS, visto que trata-se de uma intervenção que lida com demandas e desigualdades que se expressam por vezes nas trajetórias de diferentes indivíduos, mas que derivam de modos de viver e produzir subalternidades coletivas. O trabalho é coletivo também porque é resultante de uma intervenção em equipe e por distintos serviços, sabe-se de antemão que as demandas e violações apresentadas pelo cidadão não serão respondidas pela intervenção exclusiva e solitária desse ou daquele profissional, nem mesmo dessa ou daquela categoria profissional. A proteção integral requer complementariedades na intervenção dos profissionais de diferentes serviços.

Essa dimensão traz outro desafio para pensar a relação de trabalho, pois há que se refletir sobre quais procedimentos no processo de atenção precisam ser de domínio coletivo dos trabalhadores do SUAS de modo que haja prontidão para atender os usuários em suas distintas demandas. O debate sobre acolhimento e abordagem social é um bom exemplo desse reconhecimento de ações que não são prerrogativas exclusivas de trabalhadores de nível superior, mas que para ser feito pelos demais trabalhadores do Sistema exige um investimento na sua qualificação, para que a atenção ao usuário não seja reduzida pelo despreparo de quem o atende. Ressalte-se,

portanto, que reconhecer o trabalho em equipe exige observar qual é o limite que estabelece corresponsabilidade com complementariedade e não com indistinção, sobreposição ou excesso de responsabilização.

O processo de reconhecimento dos trabalhadores de nível médio e fundamental permitiu identificar também a processualidade do trabalho. No diálogo com eles em encontros regionais, foi possível melhor conhecer procedimentos cotidianos mais comumente adotados nos serviços desde a recepção do cidadão usuário. Essa descrição detalhada permite identificar o que está sendo entregue ao cidadão e qual é a certeza de proteção que o cidadão tem tido a partir das intervenções dentro dos serviços.

Adicionalmente pode-se, a partir de uma leitura atenta do material resultante desses diálogos, estabelecer processos formativos mais assertivos voltados a esse grupo profissional. Como também é possível observar procedimentos a serem revistos ou mesmo implantados nos serviços, diria que há mais elementos para a discussão de práticas profissionais neste processo do que no anterior quando do diálogo com trabalhadores de nível superior. Esse é um debate necessário e estratégico, para que se fortaleçam intervenções que reconhecem sujeitos e os seus direitos e não os discrimine, subordine ou desqualifique.

Se pensarmos na atuação do Conselho Nacional de Assistência Social nesse processo, pode-se afirmar que o acúmulo e a experiência de processo anterior, permitiu desta feita uma ação mais diretiva que avançou para além do que estava instituído no Censo SUAS. A Resolução que reconhe-

ce as ocupações dos trabalhadores de nível médio e fundamental é mais assertiva ao trazer maior detalhamento de responsabilidades, explicitando campos de atribuições que vão permitir, inclusive, dialogar mais objetivamente sobre o trabalho desenvolvido no SUAS. E por isso mesmo, ela oferece elementos importantes para pensar a seleção dos profissionais, visto que busca afirmar competências e atribuições das ocupações de nível médio. Logo, uma medida dessa decorrente, é a definição de perfil profissional necessário para o desempenho daquelas atribuições. Além disso, como já apontado, a Resolução induz mais diretamente os processos de formação dos profissionais, reforçando uma diretriz da Educação Permanente já discutida neste Seminário, que é transformar o cotidiano em espaço de reflexão e de problematização.

Nesse ponto quero frisar uma questão já apontada aqui, mas que por considerá-la muito estratégica finalizo essa reflexão retomando-a. Trata-se da impressão, a partir do olhar de quem participou desses dois movimentos importantíssimos de reconhecimento de trabalhadores no âmbito do SUAS, de que esse processo convoca a discutir-se o conceito de equipe de trabalho no SUAS, pois ao usar-se essa expressão, comumente estamos nos referindo aos profissionais de nível superior, embora as normativas do SUAS, como a NOB-RH/SUAS, desde 2006, reconheçam os trabalhadores de nível médio e fundamental como membros das equipes de referência. Porém, o fato é que ao longo desse período, a discussão no âmbito da gestão do trabalho, especialmente em processos de capacitação, se voltaram prioritariamente para os trabalhadores de nível superior e essa é ainda uma realidade nos processos de capacitação pontuais, convocados por

municípios, desenvolvidos pelos Estados e mesmo as iniciativas nacionais possuem predominantemente essa característica.

Pensar essa direção exige dialogar sobre produção de horizontalidade e complementariedades, pensar que a hierarquia proposta no Sistema não é piramidal ou etapista, mas se aproxima mais de uma figura de *mandala* como afirma Ricardo Cecinn (2005), na qual várias linhas se cruzam, estabelecem pontos de contato e diferentes camadas, entretanto esses distintos e múltiplos movimentos têm um ponto central, de onde partem todas as ações e esse ponto central é o direito do usuário do serviço. Logo, a medida decorrente do processo de reconhecimento é afirmar que é fundamental reconhecer trabalhadores para reconhecer direitos a serem assegurados na sua intervenção, o que exige, como bem apontado por José Crus e Jucimeri Silveira uma leitura mais aprofundada sobre a formação social brasileira, para dialogar franca e abertamente sobre a forte presença de conservadorismo nas práticas do SUAS, inclusive muitas delas, como a Jucimeri apontou, assentadas numa leitura de violações de direito como problema moral ou decorrente do comportamento das pessoas.

Assim, mais do que discutir atribuições exclusivas ou prerrogativas profissionais, o desafio é enfrentar o debate sobre qual trabalho é necessário para entregar as seguranças e a proteção do SUAS. Tal discussão não ganhará densidade ou terá muito mais dificuldade para adensar-se, se permanecer práticas, tal como facilmente observa-se no SUAS, de agendamento individualizado para atendimento da população, salas privativas em detrimento de espaços para trabalhos coletivos e em grupo, predomínio de atendimento particularizado que muitas vezes termina por propor soluções que

devem ser produzidas pelo próprio sujeito que vive a violação, num exercício de desresponsabilização e de reiteração do abandono à própria sorte, já vivido, mas potencializado e intensificado quando advém dos agentes da proteção estatal. O debate refere-se, essencialmente (como já apontado em várias intervenções do seminário) no diálogo sobre qual é o compromisso que firmaremos para garantia dos direitos socioassistenciais e para explicitar a dimensão dessa responsabilidade, resalto para nossa reflexão uma frase do filósofo Joel Feimberg, que diz o seguinte:

Ter direitos nos capacita a manter-nos como seres humanos, a olhar os outros nos olhos e nos sentir de uma maneira fundamental iguais a qualquer um, considerar-se portador de direitos não é ter orgulho indevido, mas justificado, é ter aquele autorrespeito mínimo necessário para ser digno de amor e da estima dos outros. De fato, o respeito por pessoas pode ser simplesmente o respeito por seus direitos, de modo que não pode haver um sem o outro.

Assim os processos de reconhecimento em curso - reconhecimento dos direitos dos trabalhadores e reconhecimento das suas responsabilidades na garantia de direitos dos usuários - nos convocam a pensar em processos de respeito aos cidadãos que produz neles o autorrespeito, que só é possível a partir de mudança de lugares e de medidas objetivas que de fato assegurem esses direitos.

## **Referências Bibliográficas**

CECCIM, Ricardo. Onde se lê “Recursos Humanos da Saúde”, leia-se “Coletivos Organizados de Produção da Saúde”: Desafios Para a Educação. In:

Construção social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe, participação e espaços públicos, p. 161-181, 2005. Disponível em [http://www.slideshare.net/slideshow/embed\\_code/22434663](http://www.slideshare.net/slideshow/embed_code/22434663).

HONNETH, A. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. 2ª edição. São Paulo: 34, 2009.

SAAVEDRA, Giovani Agostini e SOBOTTKA, Emil Albert. Introdução à teoria do reconhecimento de Axel Honneth. Porto Alegre: Civitas, v.8, n.1, 2008. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/4319/326>Acesso em: 15 jun. 2013.

SPOSATI, Aldaiza. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social. Revista Serviço Social e Sociedade nº 78. São Paulo: Cortez, 2004.

VENTURA, Tereza. Luta Social por reconhecimento: dilemas e impasses na articulação pública do desrespeito. Curitiba: Revista Sociologia e Política, v.19, n.40, 2011.



# REFLEXÕES ACERCA DOS PROCESSOS DE TRABALHO NO SUAS: ENTRE A (IN)VISIBILIDADE E O PROTAGONISMO

*Renato Francisco dos Santos Paula<sup>1</sup>*

O I Seminário Nacional de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS, ocorrido em Brasília nos dias 26 e 27 de maio de 2014, marca uma importante inflexão na área da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Fruto de todos os avanços relativos à organização dos trabalhadores e da necessidade de revisão qualitativa dos processos de trabalho na Assistência Social, o Seminário conseguiu sumarizar em dois dias os principais eixos que estruturam o trabalho e os atos de trabalhar no SUAS. Como parte desses eixos, o debate sobre o reconhecimento dos profissionais da área, institucionalmente expresso nas Resoluções CNAS nº 17/2011 e 09/2014 foi tema da mesa que participamos na condição de moderador e que agora, aceitando o generoso convite dos organizadores dessa publicação, compartilhando algumas reflexões que temos feito desde os debates que redundaram na promulgação da NOB-RH/SUAS em 2006.

Partiremos de alguns pressupostos originados nas reflexões que levaram à regulação das ocupações fundamentais no Sistema e que se ancoram, sobretudo, nas necessidades de configuração dos serviços, programas, projetos e benefícios com vistas tanto a ampliação do alcance quanto ao

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Coordenador e Professor do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás (UFG).

aprimoramento constante da qualidade dessas atenções. Esse processo, sem qualquer dúvida, é constitutivo da ruptura que se quer aplicar com o imprevisto e com as práticas instintivas até então presentes no trabalho cotidiano da Assistência Social, mas, sobretudo, iremos argumentar que tal ruptura carrega consigo um potencial qualitativo para contra-arrestar o desmonte da divisão social e técnica do trabalho na esfera pública que vem ocorrendo em nome da diluição estratégica de postos de trabalho, necessária à minimização do Estado, bem como a perda gradativa das responsabilidades estatais no trato e enfrentamento às nefastas refrações da “questão social”. Esse processo foi iniciado nos anos 1990 com a contrarreforma do Estado e bravamente no atual momento tem se tentado reverter algumas dessas implicações.

A simples nomeação de categorias profissionais como pertencentes ao exercício das funções essenciais do Sistema demonstra um caminhar na contra-mão dos chamados cargos largos e das contemporâneas tendências “transdisciplinares” que longe de representar um avanço no campo do conhecimento técnico/científico/profissional podem contribuir para precarizar saberes ao propor respostas genéricas à problemas complexos. Essa, dentre outras estratégias, colocam a política pública brasileira de Assistência Social na vanguarda de um campo crítico que entende política social no escopo das contradições estruturais do modo de produção capitalista e que, portanto, pode contribuir com o fortalecimento das lutas da classe trabalhadora quando se autoreconhece como direito social e, ainda, por assumir como parte de sua estrutura as noções de gestão do trabalho e de educação permanente que se opõem às tendências liberais

de gestão de pessoas e das práticas de treinamento e adestramento de mão-de-obra, respectivamente.

Essas possibilidades nem sempre reconhecidas de pronto, sobretudo, por parte de estudiosos e pesquisadores da política social, pois em geral, costumam colocar luz apenas sobre os efeitos reiteradores da subalternidade sempre presentes na configuração de qualquer política social em sociedades de mercado, serão aqui por nós tratadas, afinal a reflexão crítica não precisa ser feita apenas pela agenda negativa.

Tentaremos também chamar a atenção para a regulação tardia dos processos de trabalho no SUAS, evidenciando esse conceito tanto como aglutinador quanto como substrato teórico e metodológico para a devida associação entre a prestação dos serviços socioassistenciais (necessidades da demanda) e os processos de trabalho (necessidade dos trabalhadores). Nesse ciclo, o reconhecimento dos trabalhadores do Sistema por meio das Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é apenas uma das muitas etapas necessárias à configuração da rede pública de atenções socioassistenciais na perspectiva dos direitos e dos mais amplos exercícios de cidadania.

## **Trabalho e Processos de trabalho no SUAS**

O trabalho é reconhecidamente a atividade humana imprescindível à existência do homem. Por mais que os estudos sobre o tema possam conceituá-lo e reconceituá-lo de diferentes formas, a consideração de sua centralidade para a vida social é inevitável (ANTUNES, 1999). Em outras palavras:

O trabalho é a atividade racional orientada para um fim, à produção de valores de uso, a assimilação de matérias naturais para a satisfação de necessidades humanas (...). O trabalho concreto, formador de valores de uso, é condição da vida humana, independente de todas as formas de sociedade. É atividade existencial do homem, sua atividade livre e consciente. (IAMA-MOTO, 2007: 349)

Deste modo, dispondo de teleologia (capacidade do homem de projetar antecipadamente na sua imaginação o resultado a ser alcançado pelo trabalho), do inevitável uso e criação de meios/instrumentos de trabalho e de efeitos criadores de novas necessidades, o trabalho humano é a mola propulsora da jornada civilizatória de nossa sociedade. Ele permite que se transforme o meio natural ao mesmo tempo em que o homem e a totalidade de suas relações sociais também se transformam (Id.).

Ao ser “sequestrado” pelo Capital (no processo histórico de transição do modo feudal para o capitalismo), de modo a ter o valor-de-uso do que é produzido subsumido pelo valor-de-troca, o trabalho se torna refém de complexos e amplos processos alienatórios. A finalidade deixa de ser a satisfação das necessidades humanas e passa a ser a acumulação, o lucro. Esse processo se associa a permanente evolução das forças produtivas que ao inovarem na criação dos meios e modos de produção instigam a fragmentação das atividades acirrando a divisão social e técnica do trabalho. Nesse sentido, se desenvolvem também atividades que, embora não sejam produtoras diretas de mercadorias, constituem os processos de trabalho por garantirem, dentre outras coisas, a reprodução da “mercadoria”, essencial à acumulação e ao lucro, mas também a qualquer processo de trabalho: o homem, o ser social que trabalha.

No conjunto, todas as atividades de trabalho remetem à reprodução das relações sociais referenciadas no modo de produção e refletem ao mesmo tempo as relações de classe em que se assentam. Nesse processo é inaugurada uma tensa relação entre capital *versus* trabalho, própria da criação das condições que podem levar à superação do modo de produção em tela para outro. Ocorre que nas relações classistas que se estabelecem, as classes dominantes atendem ou se antecipam ao atendimento sempre parcial das necessidades de sobrevivência dos trabalhadores barrando quaisquer formas de sublevação. Assim, uma das contradições fundamentais das sociedades de mercado se explicita: *os direitos e as políticas sociais ao se colocarem como forma privilegiada de mediação da relação entre as classes, garantem a coesão (e manutenção) social ao mesmo tempo em que propiciam melhorias tópicas às condições de vida da classe trabalhadora.*

Essa contradição, associada a inúmeras outras, propiciará que a ideia do trabalho associado à geração de lucro ou ao fomento dos mercados seja considerada como única forma de sociabilidade moralmente aceita pela sociedade. Os processos de trabalho não vinculados à geração de riqueza sofrem uma valorização negativa, isto é, são considerados atividades de segunda categoria. Isso implica em outra contradição: atividades consideradas “subalternas” se tornam essenciais para a manutenção do “progresso social” (agudizador da desigualdade), ao mesmo tempo em que ocorrem em condições cada vez mais precárias. De modo inverso, no mundo globalizado, as atividades ligadas à acumulação são cada vez mais valorizadas e concorridas. Ademais, são atividades que contam com maior grau de tecnificação e investimentos na melhoria dos seus instrumentos. Há a

separação entre os que planejam dos que operam, ainda que a operação esteja cada vez mais complexa e tecnicamente melhorada.

No mundo das atividades do trabalho público a lógica não é diferente. A apartação entre os que planejam e os que operam é, no caso brasileiro, compatibilizada com a lógica federativa, onde União, estados e municípios gozam de autonomia apenas relativa, pois a divisão das responsabilidades federadas coaduna com a divisão de trabalho e a consequente oferta de serviços públicos, exigindo uma articulação desigual entre os entes<sup>2</sup>.

Quando se trata de trabalho social ou, mais especificamente, o trabalho na política de assistência social, as assimetrias se agravam, pois nessa área há a persistência da cultura da ação voluntarista em detrimento da profissionalização. Acresça-se a isso o modo como o “público alvo” tem sido tradicionalmente visto: “pobre”, “despossuído”, “assistido”, “misericórdia”, etc., e nunca sujeito de direitos prontos a acessar serviços públicos de qualidade. Por isso, é fundamental que o SUAS avance no reconhecimento e na instituição prática e conceitual dos processos de trabalho em seu interior. As finalidades do trabalho desenvolvido dentro de cada “equipamento” (público ou privado) da rede socioassistencial devem ser claras e ao mesmo tempo articular o projeto político da política a um projeto de Estado e de sociedade.

---

<sup>2</sup> Essa afirmação requer um aprofundamento sobre questões mais complexas sobre nosso pacto federativo e o modo como o SUAS vem estruturando sua implantação articulada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Desse tema tratamos em outros textos. Por hora basta considerar que o federalismo brasileiro e suas implicações para a implementação de políticas públicas é algo que necessita ser revisto.

Os processos de trabalho na esfera pública pressupõem como quaisquer outros o conhecimento do “objeto” de trabalho. Esse conhecimento permite ao trabalhador o domínio do seu trabalho e faz com que aumentem suas possibilidades de criar e recriar mediações na sua relação com o “objeto” para além das rotinas pré-estabelecidas. Esses conhecimentos extrapolam aqueles particularizados na individualidade dos sujeitos atendidos. Trata-se de um conhecimento sobre os significados e significantes dos segmentos atendidos contextualizados nos territórios onde vivem e este, por sua vez, dentro de um contexto social mais amplo. Micro e macro devem constituir o fulcro do conhecimento sobre o “objeto” sob pena de adquirir-se uma visão idealizada da realidade, o que não proporcionaria a ruptura da visão dos sujeitos como “coitados” ou “marginais”.

Os instrumentos de trabalho são as ferramentas com as quais as atividades se desenvolverão. Medeiam a atividade de trabalho e se transformam em conformidade com a transformação decorrente da relação dialética entre trabalhador e público atendido. O erro comum que temos assistido é a eleição de instrumentos de gestão como meios finalísticos da ação dos profissionais. Cadastros, formulários e prontuários são instrumentos que complementam os processos de trabalho, pois permitem a coleta e a posterior reflexão sobre a realidade trabalhada, mas não são fins em si mesmos.

Os instrumentos de trabalho no campo da gestão do SUAS, da gestão dos serviços e os relativos ao atendimento finalístico da demanda não são os mesmos, embora devam articular-se e adequar-se às realidades locais, sem prejuízo da unidade nacional do Sistema. Ainda, é importante destacar que os instrumentos de trabalho podem sofrer influências em

sua constituição decorrentes de diferentes fatores que segundo Maciel & França (2011: 20) podem ser:

- Fatores organizacionais: relacionados às condições de trabalho oferecidas pelas instituições, incluindo seu próprio projeto orientador das ações e programas.
- Fatores individuais: referem-se às iniciativas do profissional em favor de sua qualificação, especialmente em relação ao potencial criativo que o indivíduo tem acerca do seu próprio fazer.
- Fatores sócio históricos: dizem respeito a um conjunto amplo de influências que o desenvolvimento histórico, social e cultural pode produzir sobre um processo de trabalho, obrigando a sua reatualização, reorganização e adoção de novas ferramentas mediadoras.

Toda atividade humana de trabalho é dotada de teleologia. Desta forma, o trabalhador tem a capacidade de antever em seu pensamento o que pretende como resultado de seu trabalho. No caso do SUAS, a complexidade e a constituição histórica da demanda colocam esses resultados sempre como provisórios, pois um conjunto multideterminado de fatores permeiam a relação entre os sujeitos envolvidos. É possível que no SUAS trabalhem sempre com tendências e nunca com regras ou leis universalmente instituídas<sup>3</sup>, pois a natureza social do trabalho impede o determinismo no uso dos instrumentos.

---

3 Estamos nos referindo aos processos de trabalho na esfera do atendimento: aqueles próprios da relação trabalhador – sujeito de direitos. No campo da regulação do Sistema são outros mecanismos que se estabelecem.

Portanto, para que se construa uma racionalidade afeta aos processos de trabalho no SUAS é necessário que se conheça o conjunto de saberes disponíveis e, tais saberes, portados pelos profissionais que compõem o Sistema, se retroalimentam cotidianamente na relação do profissional com os sujeitos atendidos. É nesse sentido que os indicativos acerca das profissões que compõem o SUAS expressos nas Resoluções CNAS 17/2011 e 09/2014 se apresentam não como peça de encilhamento dos exercícios profissionais no Sistema, mas sim como indicativo dos saberes que potencializarão a construção dos processos de trabalho no Sistema, atendendo as necessidades dos trabalhadores e dos sujeitos atendidos.

### **Por um novo modo de pensar as funções públicas dos trabalhadores sociais**

Já é de conhecimento geral que as respostas dadas tanto pelos Estados nacionais quanto pelos mercados à crise estrutural do capital iniciada na década de 1970, trouxeram consigo o advento do neoliberalismo consubstanciado, sobretudo, no contrarreformismo de signo detratador de direitos. Associado à chamada Revolução Tecnológica ou Informacional, o neoliberalismo deu sequência à desregulamentação das relações de trabalho ao mesmo passo em que promovia o desmonte das proteções sociais públicas:

(...) o discurso neoliberal, sob a retórica altissonante da modernidade, mal esconde o seu enraizamento no que existe de mais arcaico na sociedade brasileira, ou seja, um privatismo selvagem que faz da vontade privada a medida de todas as coisas e obstrui a dimensão ética da vida social pela recusa do reco-

nhecimento das alteridades e pela negação de um princípio de responsabilidade pública e obrigação social. Essa tradição é reatualizada na lógica de um discurso que busca construir suas credenciais de modernidade no ataque frontal à própria noção de público, serviço público e responsabilidade pública. A crise do Estado e suas mazelas feitas de uma mistura complicada de burocratismo, ineficácia, corrupção e desperdício, são tomadas como “provas de verdade” de um discurso que opera com oposições simplificadoras, associando Estado e atraso, mercado e modernidade. Por tais associações, desdobradas em outras tantas, direitos sociais e proteção social são identificados como anacronismo e autoritarismo de um Estado que obsta que cada qual prove suas virtudes de indivíduo responsável no empreendimento livre e desimpedido do mercado (TELLES, 1997: 214).

Sob a sustentação desse complexo político e ideológico, assistimos ao desmonte do Estado brasileiro não só com a desqualificação das políticas públicas e com a desresponsabilização estatal no trato da “questão social”, como vimos também uma reconfiguração dos sentidos do “emprego público” e de “trabalhador público”. Esse processo, que se fez presente de modo mais contundente nas duas últimas décadas do século XX e ainda em curso com outras roupagens, encontra de modo particular, possibilidades de resistências, ainda que pontuais, em algumas políticas públicas. Na saúde, por exemplo, são notórias as lutas em defesa dos princípios que estruturaram a oferta pública de seus serviços via Sistema Único de caráter universal (SUS). Na previdência social figuram os movimentos em defesa da previdência pública em contraposição aos poderosos fundos de pensão e os planos privados. Na educação, discutem-se as responsabilidades federadas no acesso público, gratuito e universal. Na Assistência Social as con-

tradições também não se eliminam. A diferença talvez consista no fato de que a organização interna da massa de trabalhadores na área seja algo novo.

Após a instituição do SUAS, a temática do trabalho tem ocupado lugar crescente na estruturação desse Sistema não apenas pela nomeação da gestão do trabalho como um dos seus eixos basilares, mas também pelo aumento expressivo da força de trabalho nessa área. Isso tem exigido não apenas o reordenamento racional dos processos de trabalho quanto a organização política de seus quadros de trabalhadores.

Quando falamos de trabalho no âmbito do SUAS falamos de uma inovação. Isso porque tradicionalmente a assistência social tem se relacionado com o trabalho de modo extrínseco, isto é, a relação tradicional da área com o trabalho se dá pela mediação que realiza entre a prestação de serviços sociais e as demandas de seu público – a classe trabalhadora – por excelência. Ao ter que construir a gestão do trabalho em seu âmbito, a assistência se obriga a pensar o “trabalho para dentro”, isto é, a reconhecer seus quadros profissionais como “trabalhadores”, deste modo, partícipes das relações de trabalho mais amplas no contexto da sociedade salarial. Esse movimento é duplamente inflexionado: de um lado, aprimora os sentidos cívicos da própria política na medida em que reconhece o protagonismo dos trabalhadores na prestação dos serviços ao ter que lhes proporcionar condições de trabalho adequadas (porque são reivindicadas por esses), e, por outro, incentiva a criação de uma massa crítica que se volta para a superação das diretrizes da razão instrumental que os pressiona no cotidiano quando o cumprimento de metas, objetivos e a utilização dos instrumentos de trabalho

se coloca como a finalidade dos serviços se sobrepondo aos princípios da “inclusão social”.

Essas possibilidades (e não garantias) se constroem no movimento contraditório do dia-a-dia, incluindo nesse bojo a luta permanente contra a desprofissionalização ainda presente, atestada pela presença do trabalho voluntário, não como ação esporádica ou pontual – mas como uma forma de trabalho complementar – às vezes indispensável, em especial no âmbito da prestação de serviços socioassistenciais privados.

O reordenamento dos serviços socioassistenciais proposto pelo SUAS não é apenas necessário para que se racionalizem a instituição das redes. É uma requisição também para a resolução dos conflitos que se estabelecem entre os sujeitos que reivindicam “agir no social”. Deste modo, os indicativos das profissões que compõem o SUAS não podem ser vistos como *reserva de mercado* ou *novo nicho de trabalho* para profissões que até então não tinham a Assistência Social como área de interesse profissional, pois a atuação dos profissionais será inevitavelmente condicionada pelas necessidades da demanda. E esta, construída sob princípios e diretrizes da participação popular é que moldará a face local do Sistema, cabendo aos gestores e trabalhadores respeitá-las.

Na área pública, a gestão do trabalho deve superar o paradigma hegemônico da administração científica de pessoal colocando em seu lugar os princípios da gestão dos processos e atos de trabalho levando em consideração:

- Que os mecanismos regulatórios devem respeitar a autonomia profissional e as formas historicamente construídas de organização coletiva

das diferentes categorias profissionais. Isso obriga os gestores a extrapolar a construção dos processos de trabalho como algo limitado em si mesmo e a relacionar-se com outras estruturas do Estado e com as organizações corporativas dos trabalhadores.

- Que a construção dos processos de trabalho no SUAS devem incluir a mais ampla participação, sendo, deste modo, induzida a criação da prática da administração participativa.

Essas pistas nos ajudam a repensar as funções públicas dos trabalhadores sociais e a conseqüente finalidade da gestão do trabalho no SUAS, que, em tese, poderia ser resumida em três grandes tópicos<sup>4</sup>:

- Instituir e aprimorar a qualidade dos serviços prestados.
- Mediar os conflitos de interesse que muitas vezes surgem nos ambientes de trabalho, tanto dentro da própria equipe profissional como com os usuários.
- Evitar a desumanização e os riscos no atendimento associados à falta de compromisso e motivação dos profissionais.

Para a implementação destes tópicos não basta apenas a boa vontade. Além da capacidade de negociação e articulação permanentes, se faz necessário que a direção social impressa ao SUAS não se desvincule da radicalidade democrática que pressupõe a construção de um Estado cada vez mais

---

4 Cf. SANTANA, José Paranaguá. A gestão do trabalho nos estabelecimentos de saúde: elementos para uma proposta. Documento apresentado no Painel Gestão dos Recursos Humanos, na II Conferência Nacional de Recursos Humanos de Saúde. Brasília, setembro de 1993.

permeável aos interesses populares. É o referenciamento em princípios éticos-políticos de natureza emancipatória que poderá nos fazer alçar um novo patamar na história dos direitos socioassistenciais.

## **Trabalhadores do SUAS: entre a invisibilidade e o protagonismo**

Acompanhar atentamente a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ao longo desses dez anos nos obriga a reconhecer seus limites e as tendências neoconservadoras que o disputam correntemente. Por outro lado, seríamos levianos e inconsequentes se não reconheçêssemos que o conjunto de ações referenciadas na direção social, ética e política dada ao Sistema até o momento possibilitaram que a Assistência Social no pós-SUAS se tornasse um caso emblemático de política pública com primazia estatal voltada a uma concepção de Estado Social, mesmo em um contexto de influência liberal<sup>5</sup>. A academia tem produzido e falado muito acerca do SUAS, mas tem apresentado, no geral, pouco conhecimento sobre as relações entre seus nexos endógenos e exógenos, em especial aqueles alimentados pela disputa de projetos ético-políticos em seu interior. O resultado disso é uma profusão de análises unilaterais, mecanicistas, estruturalistas, sem o foro da totalidade e quase sempre fatalistas. Há uma recusa em *conhecer a política por dentro* e nela os elementos da luta de classes que concluem por externalizá-la. Por isso,

---

<sup>5</sup> Resguardadas todas as implicações singulares e particulares dessa afirmação na conjuntura brasileira.

para fugir dessas tendências é que trazemos nessas poucas linhas considerações sobre os processos de trabalho no SUAS, pois com eles os trabalhadores vêm adquirindo “mais” consciência das condições históricas que lhes fazem trabalhadores de um campo considerado não-rentável à acumulação. Se trata do reconhecimento de estar transitando num fio de navalha que os coloca entre a invisibilidade e o protagonismo.

As inovações gerenciais na gestão do Sistema possibilitaram a indução dessa consciência por um duplo movimento: de um lado a desconfiança crítica, sobretudo da academia, com relação aos novos instrumentos de gestão e operação dos serviços, projetos e programas tem provocado a necessidade de atenção dos trabalhadores para as atividades que desenvolvem, de modo a considerar não as etapas isoladas, mas todo o processo do trabalho, aumentando seu domínio sobre o que se faz, ao mesmo passo em que novos conhecimentos estão sendo produzidos em decorrência do uso desses mesmos instrumentos. Um desafio que se coloca nesse sentido é a aproximação das estratégias de planejamento voltadas para implementação do Sistema, em especial as emanadas do governo federal, com as adequações típicas das realidades dos estados e municípios.

Os instrumentos criados, desde a instituição da regularidade das transferências fundo-a-fundo até os aplicativos da Rede SUAS e o Cadastro Único para Programas Sociais, passando pelo Censo SUAS e outras fontes de informação e gestão, precisam ser postos a crítica para que se qualifiquem cada vez mais no contexto da luta contra o voluntarismo e o sequestro renitente da Assistência Social pelo clientelismo.

Outro aspecto importante a ser considerado é a necessidade da construção do conceito de *trabalhador coletivo em assistência social*, tendo como referência as Resoluções CNAS 17/2011 e 09/2014:

O trabalhador coletivo é, pois, uma imagem que corresponde, enquanto agente do trabalho, ao produto final do serviço prestado ao usuário. Concretamente, tal agente coletivo é composto pelos vários trabalhadores que fazem parte de um processo produtivo, cuja característica marcante é a sua intensa divisão de trabalho. É, portanto um conceito de aplicação prática no campo da gestão, em seus aspectos organizativos ou operacionais do processo produtivo. (SANTANA, 1993: 395)

A figura do trabalhador coletivo, embora necessária para a construção dos processos de trabalho é desafiadora e precisa ser cuidadosamente problematizada, pois esbarra, sobretudo, nas diversas formas de corporativismo presentes na organização contemporânea dos trabalhadores e em uma multiplicidade de inflexões, a exemplo do que o autor nos informa:

- Suas formas de organização: formação de categorias resultantes da divisão do trabalho (assistente social, psicólogo, pedagogo, médico, etc.) ou por agrupamentos decorrentes da segmentação da oferta de empregos (associações de servidores dos setores público e privado, das diferentes modalidades assistenciais, etc.);
- Seus diferentes graus de autonomia: categorias com ou sem antecedentes de organização liberal; profissões antecedentes ou posteriores ao processo de organização para produção em escala com divisão do trabalho (ou dito de outra forma, da produção em moldes capitalistas);

- Suas distintas representações no imaginário social: tanto a imagem de cada profissão ou ocupação construída pela coletividade, como aquelas autoprojeadas pelos próprios trabalhadores;
- Suas formas de validação educacional e legal: categorias com ou sem regulamentação específica, incluindo-se, no último caso, ocupações que simplesmente executam funções atribuídas por delegação de outra categoria de trabalhador, a qual detém posição de superioridade hierárquica na divisão do trabalho;
- Seus estatutos corporativos: categorias com diferentes graus de controle, tanto do exercício profissional dos seus pares, quanto da abrangência do seu campo de atuação no espectro da divisão do trabalho.

Deste modo, o protagonismo dos trabalhadores do SUAS poderá ser exercido se for levado em conta as múltiplas determinações que os constituem enquanto trabalhadores. Isso implica na admissão das características da dimensão dos sujeitos, mas também da direção social dada às profissões a que se vinculam e aos papéis que desempenham. É nesse sentido que se poderá construir a articulação entre os projetos profissionais particulares das diversas profissões e os projetos societários disputados na sociedade, afinal, os primeiros:

apresentam a autoimagem da profissão, elegem valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam requisitos (técnicos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem balizas de sua relação com os usuários dos seus serviços, com outras profissões e

com as organizações e instituições, públicas e privadas (entre estes, também e destacadamente com o Estado, ao qual coube historicamente, o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais). (NETTO, 1999: 95)

E os projetos societários dão a direção crítica para nossas ações na medida em que expressam a luta por hegemonia entre as classes sociais e suas frações. No caso do SUAS, esse horizonte não pode ser abdicado considerando as particularidades de seu “objeto” de intervenção.

Em síntese, a gestão do trabalho no SUAS e o reconhecimento dos profissionais que compõem o Sistema são um campo e uma ação, respectivamente, capazes de potencializar a constituição de um sistema público garantidor de direitos, acessos e garantias ao exercício da cidadania, nos limites dos estatutos da democracia liberal, cabendo a todos que se interessem o dever de problematizar seus caminhos para prospectar soluções aos problemas que se colocam nessa escalada social necessária.

## **Referências Bibliográficas**

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

MACIEL & FRANÇA. Carlos Alberto Batista & Inácio. Boa intenção não basta: um convite para desvendar a prática com crianças e adolescentes. Belém: ICSA/UFPA, 2011.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo I. Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília, UNB, CEAD, 1999, p. 91-110.

SANTANA, José Paranaguá. A gestão do trabalho nos estabelecimentos de saúde: elementos para uma proposta. Documento apresentado no Painel Gestão dos Recursos Humanos, na II Conferência Nacional de Recursos Humanos de Saúde. Brasília, setembro de 1993.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais e Direitos dos Trabalhadores: por uma ética de cidadania e justiça. In BÓGUS & PAULINO, Lúcia & Ana Yara (orgs). Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais. São Paulo: EDUC, 1997.



# NOTAS PARA O DEBATE SOBRE O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES NO CONTROLE SOCIAL DO SUAS

*Luziele Tapajós<sup>1</sup>*

A questão da representação dos segmentos sociais no âmbito do controle social das políticas públicas, de forma geral, e os seus diferentes espaços, modelos e formatos, é um tema instigante por todos os ângulos que se examine. Já que possui, e revela, muitas e diversas facetas entre a regulamentação instituída à esta prática e a realidade efetivamente vivida.

Este artigo resulta de uma intervenção no I Seminário Nacional da Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS, realizado em 2014, palco de debates importantes em torno dessa agenda constitucional intrínseca à consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. O ineditismo da Gestão do Trabalho no âmbito da Assistência Social demonstra, *per si*, a relevância que esse campo adquire hoje, e sua imprescindibilidade para a qualificação deste sistema de direitos.

É importante destacar que as ideias aqui organizadas apenas indicam, sob o ponto de vista que rege este texto, alguns debates obrigatórios para refletir e apontar caminhos mirando a qualificação da participação dos segmentos sociais nos Conselhos de Assistência Social. Interessa menos,

---

<sup>1</sup> Professora Doutora do Departamento de Serviço Social – Universidade Federal de Santa Catarina UFSC, Assessora - Secretaria Nacional de Assistência Social SNAS – MDS e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, gestão 2014-2016.

neste breve artigo, assentar pontuações ou achados acadêmicos ou sociológicos, e mais, destacar tópicos relevantes para convir à necessária ampliação da discussão sobre o tema, que não se pretende esgotar aqui.

Efetivamente, são três questões que devem ser aprofundadas, tendo em vista a realidade, os desafios e as circunstâncias da participação do segmento dos trabalhadores, de forma específica, nos Conselhos de Assistência Social.

## **Questões Para Debate**

A primeira ideia que aqui se apresenta pode, à primeira vista, parecer prosaica, mas longe de ser, encerra em si algumas contradições desafiadoras. É sabido que o direito à participação social<sup>2</sup> foi conquistado e é cada vez mais assegurado e organizado pelo Estado e sociedade brasileira, acompanhado de debates nacionais e do estabelecimento de marcos legais que traduzem a magnitude deste exercício de cidadania.

Vivemos uma época onde a participação social não é um direito social a mais, porém condição inarredável para que as novas dinâmicas democráticas no campo do controle social se efetivem. Daí ser necessário acarear a

---

2 A Constituição Federal explicita que a participação popular é uma das formas de exercer a cidadania intervindo na fiscalização e proposição de políticas públicas. A participação popular está garantida em vários dispositivos da Carta de 88: nos artigos 14 e 29, inciso XIII; artigo 37, parágrafo 3º; artigo 74, parágrafo 2º; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II; artigo 206, inciso VI; artigo 216, parágrafo 1º; artigo 227, parágrafo 1º. A Carta Constitucional garante: a participação da sociedade na formulação e na fiscalização da execução de todas as políticas públicas e a possibilidade de dialogar e negociar face a face com nossos representantes, propor soluções para nossos problemas e cobrar a boa execução das políticas.

forma pela qual está se constituindo este direito à participação social (de todos os segmentos da sociedade civil) na formulação e implementação do SUAS. No caso específico deste artigo apresenta-se como indagação quais as características e peculiaridades da participação e da representação dos trabalhadores nas instâncias do SUAS, em especial nos Conselhos de Assistência Social (considerações que também podem ser usadas para a participação social nos fóruns, conferências, audiências e outras expressões de controle social) nas realidades dos municípios, Distrito Federal, estados e União.

Neste sentido, é preciso debruçar-se sobre o que deve significar a participação social dos trabalhadores do SUAS, por meio de suas representações, nos conselhos, cuja missão é, fundamentalmente, fiscalizar a política, formular propostas, regras e sugerir pautas e ações para a implementação do SUAS.

Não é incomum que muitas perguntas se coloquem neste contexto por parte de representantes e integrantes de organizações de trabalhadores (que também se aplicam a outros segmentos): Qual o papel deste representante? Como esta representação pode e deve ocorrer para ser representativa do ponto de vista do 'representado'? Como os trabalhadores qualificam sua intervenção nas instâncias de participação social? Que debates sustentam? Como devem ajustar a agenda para o interesse coletivo? Como agem os representantes? Como se relacionam com o segmento ali representado?

Estas perguntas, e sem nenhuma dúvida as respostas a estas perguntas, são matérias que guardam notável complexidade, porque não parece existir

respostas simples e únicas. Isto porque aí se interpõem características, naturezas, formatos, peculiaridades e especificidades dependentes das conjunturas de diferentes movimentos, de determinados contextos políticos, de disputas conceituais e políticas, de interpretação de interesses particulares e pautas coletivas.

Neste âmbito, da participação social dos segmentos nas instâncias do SUAS, o desafio parece começar na dificuldade de mobilização e na percepção da importância deste espaço para a construção coletiva do SUAS. Isto não é diferente no que se refere aos trabalhadores.

Além de demarcar o significado desta representação, é necessário constituir uma pauta que implique uma construção coletiva, e não o contrário. Ou seja, uma representação que não privilegie interesses particulares, privados ou corporativos que não reflitam o universo de trabalho e de trabalhadores do SUAS, que têm diante de si o cotidiano dos seus direitos e de seus usuários a serem garantidos e defendidos. É neste contexto que aparecem um número significativo de disputas e contradições as quais é preciso arrostar, debater e decidir.

Esse primeiro tópico abarca esta inquietação. Que não é desconhecida, e nem nova, porém é tema que ainda permanece cáustico e pungente. Justamente porque sua resolução se estabelece em meio a uma correlação de forças políticas e interesses distintos.

Esse quadro acaba por permitir que seja possível que as representações nestes espaços de conselhos obedeçam a regularidade e legalidade dos regimentos, mas podem estar contaminadas com a ausência de legitimida-

de e, assim, apresentar um sofrível nível de representatividade do segmento nas instâncias de controle social.

De fato, como reconhecer estes parâmetros não é tarefa trivial, mas é indispensável. O valor da representatividade pode ser mensurado por meio de mecanismos variados, complexos, porque retém níveis de subjetividade de avaliação. Porém é possível analisar a interação e a interlocução regular do representante com as organizações e com os trabalhadores, a relação com o movimento social catalisador do segmento, no caso o Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS – FNTSUAS, a condução e defesa das pautas determinadas pelo segmento, a forma de representação e participação que realiza e o retorno das propostas reivindicativas e das negociações coletivas que desenvolve. Esses são somente alguns exemplos de várias estratégias possíveis.

A segunda ideia diz respeito a qual formulação de política pública se está defendendo e sua relação com a agenda de luta dos trabalhadores do SUAS, esta, que é grande, volumosa, legítima e também complexa, contraditória e construída no campo de intensa disputa.

Entretanto, existem ideias-base que são comuns à luta dos trabalhadores. E apesar do dissenso e do debate serem importantes combustíveis para uma presença consistente da categoria dos trabalhadores, é preciso ter a certeza de que as decisões tomadas por representante de segmento no âmbito do controle social é altamente crítica, além de estratégica.

Por isto, coloca-se como questão central a defesa da Política Nacional de Assistência Social como pilar básico para a atuação dos representantes de

segmentos sociais nos conselhos de assistência social. A noção que isto é princípio indiscutível pode acaçapar arriscadas tendências, muito mais ligadas a pautas não coletivizadas.

Portanto, é importante pautar e priorizar o que é do interesse do coletivo na defesa imperiosa da Política Nacional de Assistência Social, com seus tantos avanços e decisões resultantes das deliberações das Conferências Nacionais e demais regimentos. Esse é o ponto de partida para se inquirir: Qual é a pauta? Qual é a prioridade? Quais são os interesses dos trabalhadores a serem defendidos nas instâncias do controle social na direção de consolidar o SUAS? De que forma que esta representação adquire status de uma representatividade forte, considerando que hoje somos quase 600 mil trabalhadores no SUAS?

E aqui é crucial compreender que o representante, que participa do conselho em nome dos trabalhadores pode até responder (ou decidir) por determinação de conteúdo particular, e, em sendo assim, esta representação certamente se descredencia e abdica da representatividade indispensável para esta dinâmica da democracia participativa. Ao agir assim, o representante não assume politicamente os interesses de seu grupo, pois a representatividade se materializa por meio de uma atuação pautada na união, na aliança, na confiança política e na participação dos representados sobre as posturas definidas nos espaços de controle social. Por outro lado, é igualmente importante que a confiança política seja compreendida como a razão que sustenta a atuação do representante, que precisa desta confiança para agir. Trata-se, sem dúvida, de uma relação dialética com sérias consequências e matizes.

No universo dos desafios da participação dos trabalhadores nos conselhos, rapidamente colocados nas considerações já realizadas, é possível ainda vincular outros tipos de reverberações passíveis aos trabalhadores com assentos nos conselhos, sobretudo nos conselhos municipais e estaduais. Exemplo clássico é o ato de contestação da agenda governista, no espaço público, não estatal e democrático de um conselho, quando esta é contrária aos princípios de gestão do SUAS, aos seus regramentos e princípios de suas ofertas. Essas ações legítimas a conselheiros de assistência social muitas vezes impõem variados tipos de embaraços aos representantes de trabalhadores.

A última ideia a ser oferecida, neste artigo, para possíveis debates trata da gravidade de uma questão que se torna problemática, muitas vezes por uma questão de perspectiva e de interpretação. Trata-se da designação primária: quem são os trabalhadores do SUAS? Por mais espantoso que tal pergunta possa parecer, essa é ainda uma indagação presente em muitos ambientes, não obstante as Resoluções emanadas pelo CNAS.

E esta referência vem de alguns fatos muito concretos, como as muitas demandas recebidas pelo CNAS acerca desta matéria, com dúvidas e dificuldades de interpretação das regras, tanto no que se refere às eleições para a composição dos conselhos, como para o processo conferencial.

Dependendo da interpretação das Resoluções sobre o assunto, o segmento dos trabalhadores acaba por ser submetido a várias situações: classificações em diferentes tipos de trabalhadores para os processos eleitorais, para participação nas conferências, para a definição de delegados; impedimen-

tos e interdições de atividades entre trabalhadores, divididos, por exemplo, em trabalhadores do “setor” ou trabalhador da “área”, entre outras. Inclusive fazendo um regramento particular diferenciado das deliberações de conferências transformadas em Resoluções pelo CNAS.

A temeridade em não debater em profundidade este tema e esclarecer interpretações imprecisas e suas implicações é a possível geração de sub-segmentos obliterando e dividindo pautas, quando a ideia é fortalecer radicalmente o SUAS. Certo é que algumas soluções precisam ser encontradas e o debate precisa crescer para impedir desvios desta meta de SUAS fortalecido.

O Regramento que norteia esta participação é bastante explícito e as Resoluções bastante claras, porém é necessário ampliar este debate, visto o crescimento do SUAS e, com isto, sua complexidade. O risco de não o fazer é abrir flancos para que outras perspectivas, inclusive oportunistas, decomponham o que precisa ser composto, de maneira forte e coesa, em torno da consolidação do SUAS.

## **Considerações finais**

Estas breves ideias, algo provocativas, objetivaram apresentar apenas três das muitas situações relacionadas à questão da participação dos trabalhadores no campo do controle social. Objetivaram também assinalar a importância desta presença e desta articulação que precisa ser hodiernamente planejada.

Muito já foi feito nesta área, construída em cima de um longo vácuo de gestão pelo qual passou a área da Assistência Social. E, certamente, como tudo é muito novo, é necessário expandir o debate e as decisões, pois hoje possuímos informações, vontade política, gestão, controle social e financiamento para desenvolver sempre melhor o SUAS.

As regulamentações existentes trazem desdobramentos importantes e novos, que necessitam se converter em critérios para o estabelecimento de novas bases de relação entre os conselhos, fóruns e outros formatos de controle social, e os trabalhadores, a formidável tecnologia do Sistema Único de Assistência Social.

Assim, é necessário que a luta não cesse, é necessário que a negociação não esmoreça, que a articulação persista constante e que os debates, dissensos e consensos e as importantes pautas apontem sempre para aquilo que une este segmento na defesa do SUAS.

É imperativo estar atento para que a Política Nacional de Assistência Social cumpra seu papel histórico. É a isto que são chamados os trabalhadores do SUAS, cuja matéria de trabalho são as situações versadas no dia-a-dia do SUAS e seus usuários. Não é sem razão que se afirma sempre, com justiça, que são estes os verdadeiros construtores deste Sistema de Proteção Social que faz e continuará a fazer a diferença na vida de milhões de brasileiros.

## **Referência Bibliográfica**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.





# A PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INSTÂNCIAS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS: PERSPECTIVAS E LIMITES<sup>1</sup>

*Edval Bernardino Campos<sup>2</sup>*

De início cabe esclarecer que esse tema é óbvio apenas em aparência. Precisamos, porém, desconfiar do óbvio, pois se por um lado ele revela a exterioridade dos fenômenos, por outro, oculta seus nexos internos e suas dinâmicas estruturantes. A definição de trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS tem se revelado complexa, sobretudo, no que concerne às suas identidades sociais e representações políticas. O processo de eleição para o Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS ilustra esta matéria com indisfarçável realismo.

Da mesma forma, a ideia de participação é aparentemente assunto consensualmente assumido pelos diferentes atores com atuação ou interfaces com o Sistema Único da Assistência Social. A modalidade de participação que estrutura o SUAS, por exemplo, em nada se confunde, em meu juízo, com a equivocada orientação do Tribunal de Contas da União - TCU<sup>3</sup> sobre o processo de escolha dos conselheiros para os Conselhos de Assistência Social.

---

1 Intervenção no I Seminário Nacional da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente do SUAS realizado em Brasília – DF em 26 e 27 de maio de 2014.

2 Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA/UFPA. Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ. Coordenador do Grupo de Análise de Políticas Públicas e Políticas Sociais na Amazônia.

3 Conforme determinação do Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão n. 2809/2009, alterado pelo Acórdão n. 1002/2011.

Este debate precisa considerar, ainda, que a construção do Sistema Único de Assistência Social ocorre em uma República Federativa constituída por diferentes níveis de governo, cuja singularidade reside no fato de que aos governos municipais (que em 70% dos casos é constituído por municípios com menos de 20 mil habitantes, com baixa capacidade para a gestão autônoma de políticas), compete à efetivação da respectiva política.

## **Discutindo a condição de trabalhador**

No meu entendimento, a característica mais relevante para definir a condição de trabalhador é o lugar social e econômico que a pessoa ocupa em um determinado modo de produção.

Não são os fatores subjetivos, lugar das ideologias, dos valores, dos projetos políticos, que definem a condição de classe social. Estes fatores subjetivos servem para compreender, nos embates políticos e de classe, as opções e os projetos que as pessoas abraçam.

A condição objetiva, ou seja, o seu lugar socioeconômico, é anterior. Neste sentido, é importante ter em consideração o debate sobre classes sociais. Isto nos auxilia a compreendê-lo em sua dimensão sócio-histórica e não enquanto indivíduo atomizado, tão ao gosto das abordagens de corte liberal. A propósito do conceito de classe social creio que a formulação de Lenin (1980: 150), é absolutamente ilustrativa:

Denominam-se classes a grandes grupos de pessoas que se diferenciam entre si pelo seu lugar num siste-

ma de produção social historicamente determinado, pela sua relação (as mais das vezes fixada e formulada nas leis) com os meios de produção, pelo seu papel na organização social do trabalho e, conseqüentemente, pelo modo de obtenção e pelas dimensões da parte da riqueza social que dispõem.

Em seus “Manuscritos econômicos e filosóficos” Karl Marx é enfático, não agasalhando dúvidas a esse respeito. “Os que não são proprietários tornam-se obrigados a colocar-se direta ou indiretamente a serviço dos proprietários, ou seja, tornam-se dependentes”. Precisam, pois, colocarem-se no mercado de trabalho, para venderem o produto que dispõem.

Estou fazendo esse preâmbulo para me contrapor aos argumentos que pretendem elidir dos espaços de controle social do SUAS, os Conselhos Profissionais, sob a frágil alegação de que estas entidades, apesar da indiscutível e inigualável capilaridade social, não são representativas dos trabalhadores.

As profissões com formação superior (3º grau) têm, na sua representação social e política, algumas particularidades quando comparadas à tradicional estrutura sindical de corte fabril. Isto, porém, não as torna melhores ou piores, são expressões históricas, talhadas por fatores sociais, econômicos, culturais e políticos diversos. Todavia, a especificidade da morfologia não as descredencia da representatividade dos trabalhadores nem tão pouco permite vinculá-las às classes dominantes.

A grande maioria dos Conselhos Profissionais dos trabalhadores com atuação no Sistema Único da Assistência Social representa legiões imensas de assalariados, profissionais precariamente remunerados, envoltos

em relações trabalhistas inseguras, legalmente desprotegidas, atuando em espaços socio-ocupacionais nem sempre adequados ao recomendável exercício profissional.

Há, ainda, no debate sobre a condição de trabalhador do Sistema Único da Assistência Social um posicionamento político, expresso em teses antidemocráticas, antirrepublicanas que pretendem desconhecer, até mesmo recusar, o servidor público da assistência social como legítimo representante dos trabalhadores nos espaços concebidos para o exercício do controle social. O argumento predominante afirma que “os servidores públicos são representantes dos respectivos governos”.

Vale lembrar que estamos nos referindo ao trabalhador do campo social, ou seja, do campo dos direitos sociais e das políticas públicas que representam as mais importantes conquistas dos trabalhadores desde o nascimento do capitalismo.

Os trabalhadores da assistência social são, portanto, trabalhadores da seguridade social, especialmente da dimensão redistributiva da seguridade social cujas ações, por definição legal, não subordinam os seus produtos à lógica do mercado.

Reside, nesse particular, no meu entendimento, um grande diferencial da condição desse trabalhador. O seu ofício se submete, em tese, a compromissos éticos e políticos condizentes com os objetivos consignados nos fundamentos do Estado brasileiro, dispostos na Constituição Federal.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

[...]

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

Além do mais o exercício do serviço público, de acordo com o disposto no artigo 37 da Constituição Federal em vigor, obedece [...] “aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência [...]”.

Quem poderá representar melhor os trabalhadores de um sistema público que tem no Estado o responsável primaz para sua efetivação do que o servidor público?

Tal questionamento sobre a legitimidade da representação dos servidores públicos como porta-vozes da sociedade civil se filia, a rigor, a interesses mais pragmáticos e menos republicanos e, somente será cabível – embora não justificável – considerando as representações dos trabalhadores descoladas de suas organizações, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU.

Este contingente de trabalhadores cresceu de forma significativa desde a implantação do SUAS em 2005. Os dados são inequívocos. Entre os trabalhadores com formação superior esse crescimento foi de 119,1%. Ou seja, o grupo que era de 36.418 (2005) passou para 79.803 (2013). Olhando para a totalidade dos trabalhadores os dados são os seguintes: em 2005 o conjunto era de 139.549, em 2013 passou para 244.691, registrando um crescimento de 75,3%.

Importa saber como vem ocorrendo esse crescimento. Isto demanda investigação sobre aspectos diversos<sup>4</sup>. Destacarei apenas informações sobre a condição dos vínculos de trabalho:

Segundo a Munic (2005)<sup>5</sup>, 38,34% dos trabalhadores são estatutários; 12,84% são celetistas; os demais, sem vínculo permanente, correspondem a 48,82%, portanto a maioria. Em 2013 esse quadro se apresenta da seguinte forma: 36,72% dos trabalhadores são estatutários, 10,48% celetistas; os demais, sem vínculo permanente, correspondem a 52,80%, representam a maioria (Censo SUAS, 2013).

Ocorre que os vínculos empregatícios e as condições de trabalho são mais precárias justamente nos municípios, principais empregadores e lócus da efetivação da política. O lugar onde as ações não podem ser transferidas nem comportam improvisações, sem que tenham como consequência a negação de direitos.

Estes profissionais estão precisando de maior representatividade sociopolítica e de efetivos instrumentos para a defesa de seus direitos e não de artificialismos ideológicos para a satisfação de pequenos grupos. Como diz a professora Joaquina Barata (2013),

Para assegurar maior eficácia às ações dos trabalhadores da assistência social é fundamental a qualificação

---

4 É fundamental conhecer as condições de trabalho em seus aspectos infraestruturais; na constituição de equipes multiprofissionais; na jornada de trabalho; nas expectativas com a carreira profissional, na qualificação continuada, etc.

5 Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios – 2005: Suplemento da Assistência Social.

profissional permanente com estabilidade funcional, remuneração justa, com base logística moderna e equipada, com capacidade de alavancar a ascensão de suas carreiras [...]

As organizações representativas dos trabalhadores historicamente foram constituídas, exatamente, para a defesa dos seus interesses corporativos e de classe social. Isto se aplica aos trabalhadores em geral, sejam do setor privado ou do serviço público, não importando, igualmente nem a profissão nem a escolaridade.

## **A participação nas instâncias do Sistema Único de Assistência Social**

Considerando que a participação nas instâncias do Sistema Único de Assistência Social, conforme o disposto no inciso II, do Art. 204 da Constituição em vigor, se inscreve na perspectiva da democracia participativa, aquela estruturada a partir de sujeitos coletivos, é importante destacar quais as organizações representativas dos trabalhadores.

Cabe destacar que a robustez da democracia participativa decorre da força organizada da sociedade (sociedade civil). São as organizações coletivas que asseguram representatividade e consistência política aos interesses da sociedade. Sua substância não está na exuberância do indivíduo atomizado, esteio da democracia representativa, portanto a forma de delegação da representação política nesta modalidade não tem por base o cidadão e sim o coletivo organizado.

Na modalidade de participação na perspectiva do controle social - forma de participação contemplada no Sistema Único de Assistência Social - as entidades são escolhidas para representarem segmentos e grupos sociais, com base em vínculos orgânicos, construídos em torno de agendas. Desta forma, o trabalhador que terá assento nas instâncias de controle social não será representante do governo, nem de si mesmo, ou de sua corporação específica. Sua delegação é, nas palavras de Bobbio (2002), orgânica, o que o condiciona a agir em nome de um coletivo que lhe atribui autoridade e poder.

Com base em tais premissas teóricas cabe examinar que profissionais são reconhecidos como trabalhadores do Sistema Único da Assistência Social. O que diz a esse respeito a normativa específica? De acordo com o a Resolução CNAS n. 23 de 16 de fevereiro de 2006, esta matéria está assim regulamentada: “Tendo em consideração a necessidade de o entendimento acerca de trabalhadores do setor; resolve:”

Ar. 1º Estabelecer como legítimas todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social.

Os conselhos federais de profissões regulamentadas se enquadram integralmente aos critérios estabelecidos, pelo art. 2º da Resolução supracitada, para o reconhecimento da representatividade: primeiro, “por repre-

sentarem segmentos de trabalhadores que atuam na assistência social”; segundo, “por defenderem direitos dos respectivos segmentos” e, em terceiro lugar, “por não serem representações patronais”.

Não me parece que este debate expresse interesses políticos legítimos e eticamente justificáveis. Os desafios para avançar na proteção socioassistencial são outros.

Como ilustração vale destacar o quadro dos trabalhadores do SUAS com formação superior (3º grau), segundo a Resolução CNAS n. 17 de junho de 2011. Eis as profissões: Assistente Social; Antropólogo; Administrador; Advogado; Contador; Economista; Economista Doméstico; Pedagogo; Psicólogo e Terapeuta Ocupacional. Estes trabalhadores estão congregados em oito Conselhos Federais e cerca de doze agremiações de corte associativo ou sindical. Claro que tem categorias com mais de uma entidade de âmbito nacional. Não tenho por objetivo apresentar um levantamento mais consistente sobre a matéria. Todavia, este primitivo desenho demonstra a existência de algo em torno de 20 organizações de âmbito nacional.

Ocorre que esta força associativa não se faz presente, como potencial expressão política, nas instâncias de participação e de controle social do Sistema Único da Assistência Social. O que poderia explicar esta ausência? Que dificuldades estão impedindo o diálogo destas entidades com os Conselhos de Assistência Social? Essas respostas interessam aos tradicionais, quase pétreos, representantes dos trabalhadores?

É fato preocupante a baixa mobilização dos trabalhadores para participarem das instâncias do Sistema Único de Assistência Social. Os dados

revelam que é o segmento com menor participação. Apenas como ilustração, vejamos o quadro referente à participação dos trabalhadores nas duas últimas eleições para o CNAS:

*Participação dos trabalhadores com formação superior nas eleições do CNAS*

Biênio	Nº Ent. Trabalhadores	Ent. Trab. Nível Superior
2012-2014	09	06
2014-2016	10	07

*Fonte: Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS*

Na eleição para o biênio 2012 – 2014, apenas 09 entidades representativas dos trabalhadores se credenciaram ao processo, destas, seis representavam os trabalhadores com formação superior, correspondendo a 66,6% do respectivo grupo.

Na eleição para o biênio 2014 -2016, o quadro manteve-se praticamente inalterado. Dez entidades se habilitaram ao pleito, das quais 07 representam os trabalhadores com formação superior (70%) do respectivo grupo. A particularidade é a falta de alternância, são basicamente as mesmas entidades. Nos dois pleitos as entidades de trabalhadores com formação superior correspondeu, respectivamente a 30% e 35% do universo das entidades.

O CNAS é, sem sombra de dúvidas, a instância mais alta de participação e do exercício do controle social no Sistema em apreço. Todavia, faz-se necessário ter em consideração que em estruturas federadas, as Câmara mais altas, de caráter nacional, serão frágeis se não tiverem ossatura nas esferas subnacionais, se não contarem com estruturadas representações nas instâncias básicas (municipais) e intermediárias (estaduais).

Os dados acima destacados indicam que o formato até aqui adotado para eleição do Conselho Nacional de Assistência Social parece esgotado. Tem se revelado em processo despolitizado, com baixa representatividade, alheio ao debate sobre os temas mais importantes para o campo da assistência social.

### **Refletindo sobre possibilidades da participação**

Em primeiro lugar, no plano político mais geral, as possibilidades para a participação estão vinculadas à vigência do Estado democrático e de direitos. A sociedade brasileira experimenta o período mais longo de vida democrática. É inigualável, também, o apoio do Estado para a realização de eventos envolvendo a participação da sociedade civil. Segundo Nogueira (2004: 117), está “havendo uma espécie de inversão da hipótese decisio-nista” em relação ao período anterior a 1988. Naquele contexto vigorava a convicção de que a participação da sociedade nos assuntos de interesse público retardavam decisões e comprometiam o desenvolvimento. Hoje, pelo menos no plano legal, há o reconhecimento sobre as virtudes da participação social nos assuntos públicos.

Em segundo lugar, do ponto de vista normativo, a participação dos trabalhadores nas instâncias de controle social do Sistema Único da Assistência Social é matéria resolvida nacionalmente. Os Conselhos de Assistência Social estão constituídos em mais de 99% dos Municípios, em

todos os Estados, no Distrito Federal e na União.<sup>6</sup> Não há conhecimento de impedimentos legais à participação dos trabalhadores nos Conselhos ou em Conferências.

Em terceiro lugar, a instituição de Conselhos em quase 100% dos municípios, a realização ordinária de eleições para as respectivas instâncias, a manutenção regular (bianual) de Conferências nacionalmente organizadas são importantes oportunidades para a participação da sociedade e, dos trabalhadores em particular, nos assuntos públicos no âmbito da assistência social.

Em quarto lugar, o controle social é prerrogativa legalmente atribuída à sociedade. Cabe destacar, no entanto, que controle social não se resume à presença organizada, democrática e representativa dos trabalhadores nos Conselhos Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e da União. Esta presença é fundamental, contudo, não é suficiente.

## **Refletindo sobre desafios da participação**

As exigências democráticas para a consolidação desta importante política pública nos desafiam a conferir maiores atenções à democratização da gestão pública. Não nos enganemos: gestão pública é essencialmente participativa e socialmente controlada!

As conferências são importantes espaços de participação e estas, nos três níveis de governo, reclamam novas dinâmicas para se constituírem em

---

<sup>6</sup> Informações extraídas do Censo SUAS/2012.

espaços formuladores de diretrizes éticas e políticas, do debate sobre os produtos e os rumos da assistência social e do país.

Os trabalhadores precisam construir as suas agendas considerando, em primeiro lugar, as demandas municipais. É lá onde a política de assistência social medra com todas as possibilidades de realizações, mas também, com todas as dificuldades e com todos os desafios. Estas agendas envolvem tanto demandas corporativas, relacionadas às condições de trabalho, por exemplo, quanto às demandas específicas da proteção sociassistencial. A gestão política dessas agendas é, em si, um importante desafio.

É no ambiente municipal que o velho e relutante assistencialismo mobiliza todo o seu arsenal de maldades para tramar contra a consolidação desta política pública que, em síntese, materializa direitos para segmentos sociais tradicionalmente invisíveis.

Um desafio notável aos trabalhadores consiste em construir-se como representatividade efetiva, democrática e soberana nas instâncias de participação e de controle social do sistema (SUAS). Esse empreendimento é mais complexo no ambiente municipal. Nessa esfera de poder político, as relações entre governantes e governados são mais diretas, na maioria dos municípios envolve até o mundo doméstico.

O empoderamento dos trabalhadores concorre com antigas estratégias antidemocráticas como a manipulação política, o baixo ou inexistente investimento na qualificação profissional, o desestímulo à mobilização da sociedade.

A atitude dos conservadores é ardilosa, ela não revela seus objetivos mais

caros, desta forma não valoriza a transparência da gestão nem a promoção do debate sobre perspectivas rivais de assistência social. Sua habilidade se manifesta na ocultação da verdade, no “enfrentamento silencioso” dos projetos. Não é próprio do pensamento conservador, elaborar uma argumentação contrária ao modelo de assistência social expresso no Sistema Único de Assistência Social. Sua negação se pronuncia na execução!

O combate ao assistencialismo é um desafio presente nas instâncias de participação e nos espaços sócio-cupacionais onde o trabalho profissional se efetiva.

Outro desafio crucial diz respeito à construção democrática de uma agenda ética e politicamente consistente, mobilizadora e capaz de estabelecer parâmetros às ações não segmentadas dos trabalhadores. Seremos capazes de diálogos com os assemelhados?

Estou certo de que a assistência social não teria alcançado o estágio que hoje conhecemos e praticamos, sem a decisiva e efetiva participação dos trabalhadores, todavia, estou convencido que não é “o berço esplêndido” que nos convoca. Estamos nos primórdios da proteção social não contributiva.

É fato inquestionável que a assistência social se estrutura, a largos passos, no âmbito normativo como uma política pública. Para ser socialmente efetiva necessita transformar-se em “bem público” coletivamente assumido e reconhecido. O que nos compete nesse desafio?

Creio que os trabalhadores têm muito a oferecer e produzir nessa direção. Conforme a professora Joaquina Barata (2013), faz-se necessário entender que o trabalho “no interior de uma política pública tem o compromisso

de repudiar o assistemático, o episódico, o casual, o incerto ou a egoísta vontade particular.”

## **Referências Bibliográficas**

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 8ª Ed, revisada e ampliada. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS. Resolução CNAS nº 33, 12.12.2012. Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS. Resolução CNAS nº 269, 26.12.2006. Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. Resolução nº 23, de 16 de fevereiro de 2006.

\_\_\_\_\_. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Trabalhar na Assistência Social em defesa dos direitos da Seguridade Social. Contribuições do conjunto CFESS/CRESS ao debate sobre a definição de trabalhadores da assistência social. Brasília: CFESS/CRESS, 2010.

ERMAKOVA, A e RÁTNIKOV, V. Que são as classes e a luta de classes? Moscou: Edições Progresso, 1986.

LENIN, Vladimir I. Uma grande iniciativa: sobre o heroísmo dos operários na retaguarda – a propósito dos “sábados comunistas”, In Obras Escolhidas (v. 3). São Paulo: Alfa Omega, 1980.

MARX, Karl. Manuscritos econômicos e filosóficos. Tradução e apresentação Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2006.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Gestão do Trabalho. Palestra proferida na reunião descentralizada e ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em Porto Alegre – RS, no dia 25 de junho de 2012.



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA