

**A Gestão do Trabalho
na Esfera Pública:**
uma Análise a Partir da Norma
Operacional Básica de Recursos
Humanos do Sistema Único de
Assistência Social

Solange Emilene Berwig

Título: A Gestão do Trabalho na Esfera Pública: uma Análise a Partir da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

Autora: SOLANGE EMILENE BERWIG

Diagramação e Capa: Nilson Levi Zalewski

1a. Edição, ©2014, todos os direitos reservados à autora, sob encomenda à Editora Faith Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B553g Berwig, Solange Emilene
A gestão do trabalho na esfera pública: uma análise a partir da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social / Solange Emilene Berwig.
- São Borja: Faith, 2014.
138p.

ISBN: 978-85-98131-50-4

1. Assistência social 2. Trabalho 3. Trabalhadores 4. I. Sistema Único de Assistência Social.

CDU: 364:331

Bibliotecária: Dilva Carvalho Marques – CRB-10/583

Aos trabalhadores do SUAS, que dedicam seu conhecimento e sua força de trabalho para o fortalecimento da política pública de Assistência Social e que lutam cotidianamente para consolidar um espaço de trabalho qualificado. Especialmente aos trabalhadores que se desafiaram a participar deste estudo contribuindo para o debate da valorização profissional e consolidação do SUAS.

Dedico este trabalho.

Agradecimentos

A todos os que, neste período de estudo e pesquisa, contribuíram para a efetivação desta obra. Em especial:

Ao Jocenir, por estimular, valorizar e compreender minhas aspirações pessoais e profissionais, por sua presença constante, incentivando e instigando, ponderando sobre o processo da busca pelo conhecimento como algo fundamental para a construção de um futuro repleto de possibilidades, sempre mostrando que as limitações da vida somente nos tornam mais fortes.

Aos familiares e amigos que de perto ou longe contribuíram com interesse no processo de formação e incentivaram nos dias de cansaço.

A Prof^ª. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel, pela orientação sob olhar crítico, qualificado e especialmente pelo espaço de orientação acolhedor e afetuoso. Sua orientação me fez superar limites e oportunizou um crescimento intelectual e pessoal.

Às professoras Dra. Berenice Rojas Couto e Dra. Rosa Maria Castilhos Fernandes, pelas contribuições valorosas e pelo momento especial vivenciado na oportunidade da banca de defesa do Mestrado.

Ao CNPq pela oportunidade de acesso á bolsa de Mestrado, o que vem possibilitando o acesso dos filhos de trabalhadores do interior do Brasil a chegar ao estudo nos níveis de Graduação e Pós Graduação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, pela possibilidade de qualificação profissional.

Aos de perto e de longe, meus sinceros agradecimentos!

Sumário

Introdução	9
Capítulo 1 - Transformações Societárias e a Gestão do Trabalho	15
1.1 As Diversas Formas de Gestão do Trabalho	16
1.2 A Gestão do Trabalho em Tempos de Globalização	26
1.3 A Gestão do Trabalho na Política de Assistência Social	44
1.3.1 <i>Constituição da NOB-RH/SUAS: desafios e conquistas</i>	45
1.4 NOB-RH SUAS: Normas para a Gestão do Trabalho na Política de Assistência Social	53
1.5 Orientações para Gestão do Trabalho no SUAS: Análise da NOB-RH/SUAS	60
Capítulo 2 - Processo de Implementação: desvendamento da realidade através da pesquisa	71
2.1 Processo de Investigação: Desvendando a Implementação da NOB-RH/SUAS	72
2.1.1 <i>Pesquisa avaliativa</i>	73
2.1.2 <i>Indicadores de avaliação da NOB-RH</i>	75
2.1.3 <i>Percurso Metodológico da pesquisa</i>	77
2.2 Conhecendo a AMFRO: Limites e Possibilidade da Pesquisa	83
Capítulo 3- Nob-Rh/Suas: Determinações e Orientações para a Implementação da Gestão do Trabalho na Política de Assistência Social	87
3.1 Contextualização da Região da AMFRO	87
3.2 Gestão do Trabalho nos Municípios da AMFRO	91
3.2.1 <i>Organização dos Trabalhadores do SUAS</i>	93
3.2.2 <i>Organização dos trabalhadores do SUAS nos CRAS e CREAS</i>	105
3.2.3 <i>Os meios de trabalho na política de Assistência Social</i>	111
3.2.4 <i>PCCS: Valorização dos trabalhadores</i>	120
3.2.5 <i>Controle Social</i>	124
Considerações Finais	127
Referências	132

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Características do trabalho na esfera pública e do setor privado...	39
Quadro 2: Metas Nacionais referente a Gestão do Trabalho no SUAS....	47-48
Quadro 3: Linha do tempo da gestão do trabalho no SUAS.....	51
Quadro 4: Equipes de referência do CRAS, Proteção Social Básica.....	56
Quadro 5: Equipes de referência dos CREAS, Proteção Social Especial de Média Complexidade.....	57
Quadro 6: Organização e legenda dos Municípios pesquisados.....	85
Quadro 7: Equipes dos CRAS.....	105
Quadro 8: Equipes dos CREAS.....	108
Gráfico 1: Trabalhadores do SUAS na região da AMFRO concursados e não concursados.....	94
Gráfico 2: Trabalhadores do SUAS no MGB1.....	94
Gráfico 3: Trabalhadores do SUAS no MGP2.....	97
Gráfico 4: Trabalhadores do SUAS no MGB3.....	101
Gráfico 5: Trabalhadores do SUAS segundo vínculos empregatícios.....	104

LISTA DE SIGLAS

AMFRO – Associação dos Municípios da Fronteira Oeste
CF – Constituição Federal
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CIEE – Centro de Integração entre Empresa e Escola
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipal de Assistência Social
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
FAMURS – Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul
FENAPSI – Federação Nacional dos Psicólogos
FENAS – Federação Nacional dos Assistentes Sociais
FNTSUAS – Fórum Nacional dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social
FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MS – Ministério da Saúde
NOB/RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PCCS – Planos de Carreira, Cargos e Salários
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PUC/RS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
SNIU – Sistema Nacional de Indicadores Urbanos
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

Corpo Editorial

- Prof. Dr. ALFREDO ALEJANDRO GUGLIANO - UFRGS
Prof. Dr. DEJALMA CREMONESE - UFRGS
Prof. Dr. CESAR BERAS - UNIPAMPA
Profa. Dra. ELISÂNGELA MAIA PESSÔA - UNIPAMPA
Prof. Dr. FERNANDO DA SILVA CAMARGO - UFPEL
Prof. Dr. GABRIEL SAUSEN FEIL - UNIPAMPA
Profa. Dra. PATRÍCIA KRIEGER GROSSI - PUC
Prof. Dr. RONALDO B. COLVERO - UNIPAMPA
Profa. Dra. SIMONE BARROS OLIVEIRA - UNIPAMPA
Profa. Dra. SHEILA KOCOUREK - UFSM
Prof. Me. EDSON PANIAGUA - UNIPAMPA
Prof. Ph.D. Dr. Phillip Vannini - ROYAL ROADS UNIVERSITY, CA-
NADÁ
Prof. Dr. NICO BORTOLETTO - UNIVERSITÁ DI TERAMO

Introdução

“O real não está na saída nem na chegada:
Ele se dispõe para a gente é no meio da travessia”
(Guimarães Rosa).

A presente obra tem como objetivo discutir sobre o processo de implementação da gestão do trabalho no âmbito da política de Assistência Social a partir da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. A temática do mundo do trabalho é recorrente nas pesquisas do campo social, contudo a discussão sobre a gestão do trabalho no âmbito do emprego público não tem sido suficientemente debatida, as inquietações que levaram a elaboração do projeto de pesquisa que se expressam nesta dissertação são as condições concretas da implementação da gestão do trabalho em âmbito municipal na política de Assistência Social, e a escolha do tema está implicado com a trajetória do pesquisador.

Este estudo não acontece por acaso é fruto da trajetória iniciada no período ainda da graduação em Serviço Social, quando por ocasião da elaboração do trabalho de conclusão de curso a temática já estava presente nas discussões tecidas. O processo de estágio obrigatório em Serviço Social oportunizou conhecer o espaço de concretização das ações da política de Assistência Social, onde se percebeu como fator limitador na qualidade dos serviços prestados o desconhecimento sobre vários aspectos da política de Assistência Social por parte dos trabalhadores¹ que a compunham. Este e outros fatores como a inadequação das equipes profissionais em relação aos espaços sociocupacionais, o sofrimento dos trabalhadores gerado pela sobrecarga e acúmulo de trabalho, a tensão gerada pela relação de poder institucional, a dificuldade de exercer o trabalho com autonomia, são alguns dos elementos que contemplam as inquietações acima mencionadas, que levaram ao desenvolvimento do projeto de intervenção de estágio sobre a ótica de espaço de qualificação dos trabalhado-

¹ Quando se fala de trabalhadores aqui, estão sendo considerados todos os atores que compunham a política de Assistência Social no período do estágio, profissionais de nível técnico, cargos de gestão, e trabalhadores em nível de ensino médio.

res e encontrou na NOB-RH o eixo estruturante e apoiador do projeto. As vivências desse período levaram ao projeto de pesquisa realizado para elaboração da monografia intitulada “NOB-RH/SUAS e os serviços socioassistenciais: uma reflexão acerca da perspectiva de trabalho no espaço público da política de Assistência Social”, apresentada no ano de 2010.

Desde então a gestão do trabalho foi ganhando força e se constituindo como objeto de estudo o que leva a este novo patamar de construção do conhecimento, o acesso ao mestrado em Serviço Social. Buscando desvendar as nuances da gestão do trabalho tendo como lócus de pesquisa a política de Assistência Social em âmbito municipal, espaço de execução e materialização desta política. Desenvolveu-se então o estudo intitulado “Gestão do trabalho na esfera pública: uma análise a partir da NOB-RH/SUAS”.

Todo o esforço iniciado pelo projeto de pesquisa e concretizado neste trabalho é com vistas a aprofundar o debate sobre o tema da *gestão do trabalho*. Para realização deste estudo o tema foi delimitado para a *implementação da NOB-RH/SUAS em âmbito municipal na região da AMFRO no ano de 2013*. Esta região tem suas particularidades por ser região de fronteira, e este estudo é o primeiro realizado com o objetivo de discutir a gestão do trabalho nesta região considerando o recorte da política de Assistência Social. Assim, a pesquisa pode contribuir para o debate sobre o espaço dos trabalhadores nesta política, bem como auxiliar na elaboração de um diagnóstico que potencialize a organização da gestão do trabalho.

Este estudo pretende então responder ao problema de pesquisa - *Como vem sendo implementada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, no âmbito municipal, no Estado do Rio Grande do Sul?* – como objeto de estudo, que pretende conhecer a organização da gestão do trabalho e o processo de implementação deste na política de Assistência Social. Três questões norteadoras foram formuladas para auxiliar no processo de pesquisa: *Quais as orientações sobre a implementação da gestão do trabalho presente na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos? De que forma os municípios vem trabalhando para a implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos? Considerando os aspectos orientados pela NOB-RH/SUAS de contratação por concurso público, criação de um plano de educação permanente, criação de planos de carreira, cargos e salários e equipes de referência. E por fim qual a contribuição da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para a qualificação dos trabalhadores do Sistema Único de Assis-*

tência Social?

Como objetivo geral a pesquisa pretende *analisar como vem sendo implementada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, a fim de contribuir para o desenvolvimento dessa política no âmbito da gestão municipal. Os objetivos específicos se propõem a aprender as determinações e orientações para a implementação da gestão do trabalho presente na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, para contribuir no desenvolvimento desta política; Identificar como os municípios vêm trabalhando para a implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, a fim de problematizar sua eficácia na gestão do trabalho e refletir sobre as contribuições da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, para a qualificação da Política de Assistência Social.*

A proposta metodológica deste estudo constitui-se numa pesquisa do tipo qualitativa observando assim, como sugere Yamamoto (2001), as situações concretas, objeto do trabalho do assistente social. A pesquisa conta com procedimentos complementares quantitativos, caracteriza-se ainda como um estudo de caráter exploratório pelo tema ter sido pouco explorado e explicativo buscando evidenciar os fatos que contribuem para a gestão do trabalho na política de Assistência Social.

Com base na formação profissional em Serviço Social detém-se este estudo sobre olhar crítico, embasado no método dialético crítico, na teoria social crítica de Marx, corrente hegemônica da categoria profissional, observando as categorias do método contradição, totalidade e historicidade. Além das categorias do método se elencou as categorias explicativas da realidade capazes de dar o direcionamento e foco ao estudo observando: trabalho, gestão, Política Nacional de Assistência Social e Recursos Humanos, itens sobre o qual se tece o resgate teórico que contribui para o adensamento do estudo, contemplando já uma fase exploratória sobre a bibliografia especializada sobre o tema da gestão do trabalho.

A pesquisa contempla dois universos distintos. Um que contempla a pesquisa de campo formada pelos trabalhadores e gestores dos treze Municípios que pertencem à **Associação dos Municípios do Fronteira Oeste – AMFRO**, sua amostra é do tipo intencional, não probabilística, a partir da adesão dos gestores à pesquisa, contemplando três gestores da política de Assistência Social que participaram de entrevista com base em um roteiro de entrevista semi estruturada e vinte e dois trabalhadores da política que participaram

da coleta através do grupo focal com base em um roteiro para grupo focal. O outro universo contempla pesquisa bibliográfica, é formada pelos documentos normativos da política de Assistência Social, onde a amostra intencional é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, analisada com base no roteiro de análise documental.

A análise dos dados coletados é tecida sob a perspectiva da análise de conteúdo conforme orienta Moraes (1998) se buscou interpretar e descrever o conteúdo do documento NOB-RH, mensagens e respostas dos entrevistados, superando uma leitura do senso comum. Como base de análise foi organizada a transcrição dos dados, posteriormente a tabulação dos dados atinentes às questões dos instrumentos e pinçado dessa tabulação as categorias que correspondem aos indicadores de avaliação apresentados em cada um dos subtítulos apresentados no capítulo quatro.

O estudo foi realizado observando os pressupostos éticos em pesquisa, mencionando as fontes consultadas no estudo bibliográfico, respeitando autores e suas obras as quais foram consultadas. Houve casos em que a fala de trabalhadores era muito rica, porém são trabalhadores que optaram por não participar dos grupos focais, motivo pelo qual as falas são preservadas e não utilizadas como dados da pesquisa e análise, observando rigorosamente o grupo que autorizou gravar e analisar suas discussões, sem qualquer manipulação ou intervenção que pudesse direcionar a discussão. Respeitou-se também enquanto aspecto ético a preservação do sigilo das identidades de trabalhadores, gestores e municípios. O projeto passou pelo crivo de avaliação da Comissão Científica da Faculdade de Serviço Social e posterior submissão à Plataforma Brasil - Comitê de ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio grande do Sul – PUC/RS. Somente após a aprovação foi iniciada a coleta dos dados.

Este livro está dividido em três capítulos. O Capítulo 1 apresenta a construção teórica do tema da gestão do trabalho, modos de produção, impactos da globalização para os trabalhadores. A revisão bibliográfica aborda ainda a reforma do Estado brasileiro e os impactos para o mundo do trabalho na esfera pública levando a discussão para a gestão do trabalho na política de Assistência Social. Este capítulo contempla o estudo sobre o processo de construção da NOB-RH, os movimentos e organização política dos trabalhadores que culminam na elaboração e a aprovação da NOB-RH, se apresenta ainda, a análise documental sobre o estudo detalhado da NOB-RH como forma de

explicitar o conteúdo deste documento seus princípios e diretrizes.

No capítulo 2 está explicitado o percurso metodológico, evidenciando o trabalho desenvolvido desde a elaboração da pesquisa até sua execução no campo empírico. Neste item, se apresenta detalhadamente a pesquisa desenvolvida, tipo de estudo, objetivos e problema de pesquisa, questões norteadoras, instrumentos de coleta, procedimento de análise. Descreve-se ainda a experiência da coleta dos dados, desde o contato com os gestores até a realização das entrevistas e grupos focais, abordando os limites e possibilidades na execução da pesquisa de campo.

No 3º capítulo se contempla o desvendamento do objeto de estudo através da análise dos dados coletados. Brevemente, se contextualiza a região da AMFRO, características locais, história política e economia regional. A análise apresenta o olhar dos trabalhadores sobre suas condições de trabalho, o posicionamento dos gestores responsáveis pela política de Assistência da AMFRO. Este item apresenta a interlocução dos dados empíricos com os quantitativos previstos na NOB-RH através do estudo das equipes de referência. Os dados coletados sobre equipes de referência, vínculos de trabalho, condições estruturais do espaço dos CRAS e CREAS, planos de carreira, cargos e salários, educação e qualificação permanente na realidade da AMFRO subsidiam a análise sobre a organização da gestão do trabalho nos municípios pesquisados.

O estudo apresentado contempla as orientações da banca examinadora do processo de qualificação de mestrado, base de pesquisa para este livro, as quais foram acolhidas com vistas a aprimorar este estudo. Chega-se assim a conclusões tecidas a partir da pesquisa, apresenta-se neste item as reflexões oportunizadas pela trajetória da pesquisa, respondendo as questões norteadoras deste estudo dando visibilidade para o processo de gestão do trabalho na esfera pública, considerando as características evidenciadas pelos atores que executam a política de Assistência Social nos Municípios da AMFRO.

Salienta-se que a conclusão desta obra não representa a finalização do estudo sobre a gestão do trabalho, pelo contrário, este estudo deixa muitos elementos para dar continuidade ao processo de investigação sobre a gestão do trabalho e o lugar dos trabalhadores na política de Assistência Social. Concluir este estudo, aponta caminhos para a continuidade do debate e da investigação sob novas trilhas, considerando a realidade em movimento e o processo atual, de implementação da gestão do trabalho sob o lócus da política de Assistência Social.

Capítulo 1

Transformações Societárias e a Gestão do Trabalho

“A emancipação dos trabalhadores
será obra dos próprios trabalhadores”
(Karl Marx).

O Trabalho é uma categoria central na vida do homem. Sempre existiu e sempre vai existir, já que é uma condição inerente ao ser humano. Entendem-se por trabalho todas as atividades executadas pelo homem, para sua manutenção e sobrevivência. A categoria trabalho nasce do processo de que participam o homem e a natureza, onde o homem a partir de sua ação impulsiona, regula seu intercâmbio com a natureza. O trabalho, portanto, é em sua natureza uma inter-relação que acontece entre homem (sociedade) e natureza (LUKÁCS, 2012).

Ferreira (2004, s/p.) em seu dicionário, situa de forma breve e sucinta a definição de trabalho, como sendo “a aplicação da força e faculdades humanas para alcançar um determinado fim”. Essa definição popular apresenta o trabalho como uma ação finalística, que tem uma função. É essa função que faz o trabalho tão importante e relevante socialmente, muito embora essa definição seja limitada e defina o senso comum.

Já o pensamento marxiano apresenta como a grande diferença do trabalho humano, a capacidade cognitiva do homem, revelando assim o sentido teleológico do trabalho. Teleologia, presente na capacidade humana de produzir e reproduzir previamente o que se pretende a partir de sua ação. Essa capacidade faz com que o homem imprima sua idéia sobre a matéria, transformando-a. Antunes (2001), quando discorre sobre trabalho e teleologia, resgata o pensamento de Marx.

É bastante conhecida a distinção marxiana entre a abelha e o arquiteto. Pela capacidade de prévia ideação, o arquiteto pode imprimir ao objeto a forma que melhor lhe aprouver, algo que é

teleologicamente concebido e que é uma impossibilidade para a abelha (ANTUNES, 2001, p.136).

O homem sempre trabalhou, e seu trabalho difere-se do trabalho dos demais seres devido sua capacidade intelectual, sua capacidade de prever com antecedência o resultado de sua ação. O trabalho proporciona ao homem um lugar de destaque sobre os outros seres e a natureza, alterando sua existência de ser biológico, para ser social.

O trabalho humano constitui a base de toda a vida social. O homem, a partir do impulso de suas necessidades vitais, se apropria da natureza e produz bens necessários para a sua manutenção, o que lhe dará condições de existir e reproduzir. Problematizar o trabalho implica conceber uma reflexão teórica sobre sua origem e existência, enquanto categoria central na vida do homem, sabendo que o trabalho é uma relação de troca orgânica. Isso quer dizer que, somente o pensamento humano, por meio do trabalho, é capaz de reorganizar as propriedades inerentes à natureza, de formas distintas, sempre conferindo uma nova objetividade, até então não existente, inicialmente entre o homem e a natureza, e não da espécie humana entre si (HOLANDA, 2002).

Dessa forma, pretende-se construir tal reflexão, buscando desvelar o conceito de trabalho, sua origem, história, e modelos de gestão. A partir da origem, se buscará compreender a relação do homem com o trabalho, contemplando ainda, resgatar as implicações das mudanças ocorridas no mundo do trabalho e os distintos modelos de gestão do mesmo. Aborda-se também a influência da globalização e seus impactos na gestão do trabalho.

1.1 AS DIVERSAS FORMAS DE GESTÃO DO TRABALHO

O trabalho é tão antigo quanto o homem na terra. O homem sempre trabalhou; no início, só com a finalidade de obter alimentos, pois não possuía outras necessidades em face de uma época primitiva de relações humanas. Na eminência da ameaça apresentada por animais ferozes e até mesmo outros homens, iniciou a fabricação de instrumentos de defesa. Posteriormente, verificando que o osso encontrado em restos de animais, já em decomposição, partia-se com facilidade. Foi quando começou a lascar pedras e fabricar lanças e machados, criando, no período paleolítico, sua primeira atividade artesanal (VIANNA, 2002 p.29).

“Os homens criam as ferramentas, e as ferramentas recriam os homens”

(MASAGÃO, 1998, s/p.). Com essa afirmativa, entende-se que o homem compreende, reconhece sua capacidade intelectual, utiliza-se dela para imprimir na matéria sua ideia e, a partir do objeto já estruturado, renova suas informações construindo objetos e criando novas necessidades.

Dessa forma, utilizando-se da sua capacidade teleológica e modificando sua relação com o trabalho foi que o homem percebeu sua capacidade. Ele partiu do ser biológico para o ser social. Esse momento é definitivo para a humanidade, já que o homem reconheceu sua sociabilidade, o que promoveu, segundo Antunes (2001), a primeira divisão do trabalho, tendo em vista que este deixa de ser uma relação homem x natureza, e passa a ser uma relação social, do homem com seu semelhante.

A partir da sociabilidade e criação de novos objetivos, tal ser social travou lutas com outros homens pertencentes a tribos distintas. Dessa forma, acabou por matar seus adversários e prisioneiros, percebendo no decorrer desse processo que seria mais útil para si, utilizar-se da força deles. Assim, o homem passou a escravizar seu semelhante e usufruir de sua capacidade de trabalho.

Com o processo de escravidão, o trabalho passou a ser um produto passível de troca. Os chefes mais valentes, com capacidade de escravizar o maior número de prisioneiros, tinham então a possibilidade de vendê-los, trocá-los e alugá-los. A escravidão enraizou-se entre todos os povos, mas foi entre os egípcios, gregos e romanos que tomou grandes proporções.

Na Grécia havia fábricas de flautas, de facas, ferramentas agrícolas e móveis, onde o operariado era todo composto de escravos. Em Roma os grandes senhores tinham escravos de várias classes, desde pastores até gladiadores, músicos, filósofos e poetas (VIANNA, 2002, p.29).

Na Grécia antiga, compreendia-se o trabalho, para além de uma atividade de produção e subsistência, como uma ação “desprezada e desvalorizada, considerada degradante e penosa” (KAUFMANN, 2002, p.33). Sendo assim, ela era reservada aos escravos, os quais eram encarados pelos senhores como se fossem animais, com função laborativa, para desempenhar trabalhos agrícolas e domésticos.

Muitos escravos vieram, mais tarde, a tornarem-se livres; isso porque seus senhores os libertavam, como sinal de sua gratidão em troca de trabalhos

relevantes, o que ocorria por ocasião da comemoração em dias festivos, ou na eminência de sua morte, declarando como livres seus escravos prediletos. Porém, de posse de sua liberdade, o que restava a esses homens era o direito a trabalhar nos seus ofícios habituais. O que diferenciava isso da escravidão, é que o pagamento pelo seu trabalho era para si. E assim nasceram os primeiros trabalhadores assalariados, o que não significou o fim da escravidão (VIANNA, 2002).

Há registros de atividades escravas desde o período que compreende a Idade Antiga (até 476 d.C.), muito embora, em “[...] 1452, o Papa Nicolau autorizara o Rei de Portugal a combater e reduzir a escravidão” (VIANNA, 2002, p.30). Sob vários pretextos ela persistiu até a Idade Moderna¹ e expandiu-se com o descobrimento da América. Dessa forma, após seu descobrimento, em 1500, o Brasil conheceu o regime de escravidão quando os portugueses que aqui chegaram o introduziram, primeiro aos índios, depois aos negros trazidos da África.

Os portugueses dominaram a força de trabalho e a capacidade dos índios e negros. Foi a partir dessa apropriação, considerada por Vianna (2002) como inumana e desumana, que o Brasil estruturou o seu sistema de produção. Vianna (2002) comenta que a contribuição do escravo preto ou índio no processo de formação da sociedade brasileira é quase nula se desconsiderarmos o uso de sua energia motriz. Dessa forma, os índios e negros escravizados proporcionaram a integração do Brasil à economia mundial através de seu trabalho braçal, trabalho inerente ao homem, mas apropriado por seu senhorio.

Neste período, o Brasil possuía um modelo de gestão estatal patrimonialista. No Império brasileiro, onde a escravidão teve seu auge, o Estado funcionava com poder soberano, e segundo consta, seus trabalhadores possuíam status de nobreza real. Os cargos públicos nesse período eram considerados ocupação rendosa e de pouco trabalho (BRASIL, 1995).

É possível perceber formas diferentes de gestão, há uma relação de poder quando um homem governa, gerencia ou administra o trabalho de outros em seu benefício, isso denota a função da gestão e suas implicações para as relações humanas. As definições de gestão implicam um sentido de comando, de direção a ser tomada e esta é definida por vontade política e pelas relações de poder ao longo da história.

¹ A Idade Moderna inicia-se em 1453, com a Queda de Constantinopla, até 1789 – ano da Revolução Francesa (VARGAS, 2010).

Com a Revolução Francesa², aos poucos, o regime escravocrata foi cedendo lugar para uma nova conduta sobre o trabalho. O que seguiu, foi o regime de Servidão. Os servos não eram mais juridicamente escravos, embora, nesse regime, fossem assegurados ao homem direitos como o de receber e deixar como herança animais e objetos, não possuíam sua liberdade, sendo sujeitos a severas restrições, principalmente de deslocamento, bem como não eram possuidores, em hipótese alguma, de terras (VIANNA, 2002).

Enfatiza-se que, neste período, os servos possuíam bens como animais e objetos, entre eles, arados e materiais para trabalho e manuseio da terra. Porém, não possuíam a terra, o que implicava na venda de seu trabalho para os senhorios, que por sua vez, tinham até mesmo o direito de negociar a força de trabalho de seus servos, prática remanescente da escravidão.

Pode-se compreender, a partir de Vianna (2002), que o que diferencia um regime do outro, é o fato de que na escravidão o escravo era vendido, deixando assim de ser propriedade de seu senhor, e na servidão vende-se a força de trabalho do servo, podendo assim o senhorio vender a força de um único servo, quantas vezes achar conveniente. Ainda no regime de servidão, observava-se que um novo sistema econômico começava a emergir, causando o declínio da economia doméstica. Somente no final da Idade Média, a servidão começou a desaparecer. Diferentemente de todo o resto do mundo, a Inglaterra registra vestígios da servidão até meados do século XIX.

Em consequência dessa mudança, grupos de servos começam a fugir dos campos onde os senhorios detinham o poder. Esses homens, principalmente os que conseguiram manterem-se livres, concentraram massas de população nas cidades (VIANNA, 2002). A partir desse êxodo para as cidades, dá-se início à união de pessoas que criam, a partir de seus espaços, as corporações de ofício. Tais corporações estabeleceram suas próprias regras e leis. Passou-se, nesse período, a trabalhar de forma organizada, mas o homem ainda não dispunha de sua inteira liberdade (VIANNA, 2002).

A partir do sistema de corporação, surgiu a figura do mestre que, além de ter seus aprendizes, detinha a força de trabalho daqueles que lhe estavam subordinados.

O mestre tinha sob suas ordens, não apenas aprendizes, pois lhe

² A Revolução Francesa “proclamou a indignidade da escravidão, esta a partir de 1857, foi também proscrita oficialmente em outros territórios” (VIANNA, 2002, p.30).

estavam subordinados trabalhadores, mediante rigorosos contratos nos quais o motivo não era simplesmente a “locação do trabalho”, pois se submetiam às determinações do “mestre” até mesmo quanto ao direito de mudança de domicílio. Em troca, além do salário, tinham a proteção de socorros em casos de doença e lhes ficava assegurado um verdadeiro monopólio de profissão, já que só podiam exercê-la os que estivessem inscritos na corporação correspondente, e, mais ainda, poderiam um dia vir a ser também “mestres” (VIANNA, 2002, p.33).

Na Espanha, registra-se uma intervenção do Estado, que regulamentou a jornada de trabalho, fixada como de “sol a sol, com períodos de descanso para a alimentação”, e assegurou a liberdade de “qualquer pessoa ensinar ofício a quem soubesse e quisesse aprendê-lo” (VIANNA, 2002, p. 33).

Vianna (2002) interpreta que, na realidade, o sistema de corporação, não passou de uma fórmula mais amena de escravidão do trabalhador. Isso porque, mesmo com maior liberdade, o trabalhador acabava sendo explorado, trabalhando unicamente para comida e moradia, raramente obtendo alguma propriedade.

Nessa trajetória histórica, entre escravidão e os movimentos de estruturação do trabalho, na qual persiste a lógica de exploração, há um marco reconhecido como a “libertação do trabalhador” (VIANNA, 2002, p. 34). Trata-se de uma luta não mais constituída contra os senhores da terra ou contra os mestres das corporações, mas contra um poder maior, o patrão, o capitalista, amparado pelo Estado: evidencia-se aí a Revolução Industrial³.

O Estado começa a aparecer com maior força no controle das relações do trabalho, com um laço bem demarcado a favor do capital. As realidades impostas na sociedade, não raramente sufocam, minimizam e exploram determinada parcela da população. Ao longo da história do trabalho, percebe-se que essa foi a relação entre trabalhador e patrão. Com o advento da Revolução Industrial, o que está posto se modifica de forma rápida, interrompendo um

³ A Revolução Industrial “iniciou na Inglaterra no final do século XVIII e que ao longo da primeira metade do século XIX se irradiou por toda a Europa Ocidental e através dos fluxos migratórios atingiu também os Estados Unidos, não significa apenas o momento das grandes invenções [...]. Significa momento crucial de surgimento e ascensão do capitalismo industrial. A introdução das máquinas automáticas e o surgimento das grandes unidades fabris foram resultados materiais da Revolução Industrial, cujos efeitos ultrapassaram os limites da fábrica e atingiram a sociedade como um todo” (MARTINELLI, 2006, p.36).

ciclo até então considerado normal. Os métodos de trabalho sofreram modificações a partir da invenção da máquina e sua aplicação na indústria, o que modificou também as relações entre patrões e trabalhadores.

As diversas máquinas inseridas na produção industrial e a automação do setor fizeram com que se reduzisse drasticamente a utilização da mão de obra num primeiro momento. Foi um período marcado pela concentração de poder nas mãos da burguesia, tanto no que tange ao poder político, quanto ao econômico.

A Revolução Industrial interferiu no desenvolvimento do trabalho. O modo de produção capitalista aumentou a produção a partir da automação, expandindo mercados, desenvolvendo os sistemas de comércio; as indústrias desenvolveram-se e, conseqüentemente, admitiram um número maior de trabalhadores, porém com salários muito mais baixos, já que, com as máquinas, produzia-se em série (MARX, 2003).

É nesse momento de intensas mudanças no trabalho e nas relações entre patrões e trabalhadores, que surgem duas classes importantes: a classe burguesa, que possuía todos os meios de produção e a classe proletária, ou trabalhadora, que vendia seu trabalho por salários não condizentes com as suas necessidades, tendo tal valor sido atribuído pelos e aos capitalistas.

Marx (2003, p.19) apresenta a transformação ocorrida no mundo do trabalho, com a mudança do regime corporativo para o regime capitalista, quando explica que

[...] o advento da burguesia trouxe a destruição dos privilégios nobiliárquicos e a abolição do regime corporativo, é porque o trabalho livre era necessário à produção capitalista; a necessidade de instituir a liberdade do trabalho determinou a emancipação do trabalhador da dependência feudal e da hierarquia corporativa (MARX, 2003, p.19).

Tais classes, burguesia e proletariado, eram econômica e socialmente antagônicas, e enfrentaram-se em lutas periódicas. Porém, a classe proletária, embora fosse muitas vezes maior, sofreu os reflexos dessa luta, em virtude da classe capitalista possuir poder econômico e, conseqüentemente político.

Aumento de produção, baixos custos operários, transformação dos modos de produção e o aumento das propriedades e fábricas oportunizaram a acumulação do capital nas mãos da minoria, dificultando as condições de

trabalho e sobrevivência da maioria. Esse processo resultou, segundo Kaufmann (2002, p.34), em mudanças no “valor do trabalho”.

A categoria trabalho, central na vida do homem, se modificou ao longo da evolução da espécie humana (paralelamente, ocorreram mudanças de cunho político, econômico e social). Da mesma forma, o valor do trabalho, referenciado por Kaufmann (2002), sofre mutações. Inicialmente, o trabalho tinha apenas o valor agregado de sobrevivência, uma relação entre homem e natureza. Com a socialização do homem, o trabalho passa a ter um valor de reconhecimento, quando,

[...] em sua dupla relação de estar a serviço do mestre e de ser submisso às coisas, devendo trabalhá-las, o escravo produz os meios de subsistência, para si e para seu mestre, e é no trabalho que ele pode adquirir consistência e autonomia ao projetar em suas obras, o resultado de seu trabalho. É isto o que lhe confere o poder de se reconhecer e de se fazer reconhecido (KAUFMANN, 2002, p.32).

De posse de sua liberdade, o trabalhador pode usufruir o que era de sua propriedade, sua força de trabalho. Porém, tudo o que esse trabalhador livre podia fazer era vender sua força de trabalho para o capital. A partir desse processo, o trabalhador conheceu o valor do trabalho de duas formas: o valor de uso das coisas produzidas e seu valor de troca.

O valor de uso refere-se ao trabalho concreto; é medido através do trabalho que depende de habilidades humanas, enquanto o valor de troca da mercadoria está ligado à quantidade de tempo que o trabalhador gasta para produzi-la. Então, valor de uso é o que torna o produto útil - de modo a satisfazer as necessidades humanas. Dessa forma, toda coisa que pode ser aproveitada pelo homem para satisfazer-lhe alguma necessidade, terá valor de uso para si (MARX, 2003).

A partir do instante que tal mercadoria possui valor de uso para o homem, esse produto terá também valor de troca. O valor de troca se dá pela relação de necessidade que o homem tem sobre o produto, o que o torna interessante a ponto de ser utilizado como mercadoria, considerando o tempo gasto na produção do mesmo (MARX, 2003).

Nem tudo o que o homem cria através de seu trabalho é mercadoria, isso porque, em algumas situações, o homem satisfaz suas necessidades com seu próprio trabalho, de modo que esse não cria valor de troca, apenas valor de

uso. “Para produzir mercadorias, há que produzir valores de uso, com o fim de entregá-los ao consumo geral por meio da troca” (MARX, 2003, p.66).

O homem produz mercadorias com utilidade à sociedade para satisfazer as diversas necessidades humanas. Para atender a tantas necessidades deve produzir um conjunto variado de obras, isso faz com que o trabalho humano divida-se em partes que se completam entre si.

Os ofícios individuais, cada um dos quais corresponde quando mais a uma ordem de necessidades, cuja variedade indispensável não resulta de nenhum convênio prévio, formam na sua totalidade com os elos do sistema social da divisão do trabalho, que se adapta à diversidade infinita das necessidades, do qual resulta uma multidão de indústrias (MARX, 2003, p.66).

Compreende-se, dessa forma, que o trabalho divide-se numa cadeia de ofícios, a fim de atender as diversas necessidades do homem. Além da divisão das indústrias, que objetivam atender as diversas necessidades. Antunes (2002, p.139) define que, nesse momento de divisão do trabalho e formação de elos, “desenvolvem-se inter-relações do homem com outros seres sociais, também com vistas à produção de valores de uso”. Isso quer dizer que o homem supera sua interface homem-natureza, fazendo emergir a práxis social interativa, que objetiva convencer outros seres sociais a realizar determinado ato teleológico.

Tal forma mais desenvolvida do trabalho humano passou a existir a partir do momento em que o trabalho se tornou social. Nesse instante, o “homem necessita da cooperação de mais pessoas, independente de esta cooperação ter como objetivo apenas o valor de uso ou até mesmo o valor de troca” (HOLANDA, 2002, p.14). Nesse sentido, a finalidade do trabalho humano não é mais a transformação da natureza, mas a transformação dos homens e, conseqüentemente, das relações sociais.

É fundamental entender que o trabalho como ato concreto, seja ele individual ou coletivo é, inegavelmente, uma experiência social. Esse processo é contínuo e intermitente para o homem. Dele nascem “dimensões ambivalentes, opressão e emancipação, alienação e criação” (CATTANI, 2000, p.39). Tais dimensões perpassam os limites laborais, repercutindo sobre a vida social dos trabalhadores.

A alienação está presente na medida em que o trabalhador que produz algo, não encontra ou não se reconhece no seu produto. O objeto, no qual o

trabalhador empregou sua capacidade teleológica de transformação, é meramente uma mercadoria, e não algo necessariamente útil, tornando-se estranho para ele.

O estranhamento ou alienação do trabalho ocorre devido à intervenção das máquinas, mecanização e automação do processo de trabalho implementado pelo modo de produção Fordista⁴. A máquina não é suficientemente capaz de produzir sozinha, necessita da força de trabalho operária para seu funcionamento. Dessa forma, mesmo com a automação da indústria, se faz necessário o trabalho humano, porém ele é reduzido e limitado de tal modo que gera o estranhamento. A alienação se processa no não reconhecimento do homem na mercadoria por ele produzido, e não no acesso desse operário ao produto de seu trabalho.

Como a máquina não pode suprimir o trabalho humano, ela necessita de uma maior interação entre a subjetividade que trabalha e a nova máquina inteligente. E nesse processo, o envolvimento interativo aumenta ainda mais o estranhamento e a alienação do trabalho [...] (ANTUNES, 2006, p.163).

Durante o período do Fordismo, a instalação de máquinas e o novo modelo de produção garantiram que o mercado retirasse do trabalhador mais valor de uso do que aquele suficientemente necessário: a mais valia que é o lucro do capital. A mais valia é gerada, quando “o valor de troca de uma mercadoria, é maior do que o conjunto de mercadorias necessárias para produzi-la” (MARX, 1988, p.211).

Com a obstinação e a busca crescente pelo lucro, começa aos poucos a ser inserido no mercado um novo modelo de produção, o Toyotismo. Tal modelo emerge nos anos de 1950, com a pretensão de melhorar o sistema Fordista. Inicia-se aí a era da acumulação flexível (ANTUNES, 2006).

Esse modelo traz um novo contexto para o patrão e para o trabalhador. Para o patrão, a possibilidade de crescimento voltado para a exploração de trabalho vivo (mão de obra), dentro de uma dinâmica tecnológica e organizacional. Para o trabalhador, a flexibilidade desse modelo permite ainda

⁴ Fordismo, modelo de organização da produção, introduzido pelo empresário Henry Ford, fundador da Ford Motor Company em 1902. Atingiu seu ápice nas décadas de 1950 e 1960, ficando conhecido na história do capitalismo como Os Anos Dourados (ANTUNES, 2006).

mais sua precarização, isso porque, além de adequar-se ao novo modo de produção para dar conta das exigências do trabalho, tal trabalhador vivenciou os impactos gerados pela flexibilização, quando a mesma mercadoria que ele produz pode ser produzida em outras fábricas, por preços mais baixos, e mão de obra mais barata (ANTUNES, 2006).

Curiosamente, o desenvolvimento de novas tecnologias gerou excedentes de força de trabalho, que tornaram o retorno de estratégias absolutas de extração de mais-valia, mais viável mesmo nos países capitalistas avançados [...]. Em condições de acumulação flexível, parece que sistemas de trabalho alternativos podem existir lado a lado, no mesmo espaço, de uma maneira que permita que os empreendedores capitalistas escolham à vontade entre eles (HARVEY, 2005, p.133).

Assim, a proposta de acumulação flexível, possibilitou que o mercado também se flexibilizasse, de modo que as empresas podem ir para espaços onde a mão de obra seja mais acessível ao capital, tornando-o mais competitivo e lucrativo.

No Brasil o período de industrialização se deu na década de 1930. Neste período, emerge também no País a administração Estatal burocrática, com vistas a assumir um papel interventivo no setor produtivo de bens e serviços. A implantação desse novo modelo vem pela reforma empreendida pelo Governo de Getúlio Vargas, onde a administração pública oferece “as primeiras carreiras burocráticas e a tentativa de adoção de concurso como forma de acesso ao serviço público” (BRASIL, 1995, p. 19).

Esse modelo de gestão, consequência da emergência do capitalismo moderno no Brasil, sofre, assim como ocorreu no mercado privado, a influência da teoria da administração de Taylor.

Essa teoria representa a racionalização através da simplificação, padronização e aquisição racional de materiais e da aplicação de métodos e procedimento. Ainda dentro deste modelo de gestão do Estado, sobre a administração dos recursos humanos, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP tem uma importante contribuição, pois

[...] representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto-

to, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado (BRASIL, 1995, p.20).

A incorporação do modelo de gestão do Estado pautado pelo viés neoliberal impulsiona o processo de terceirização, retração dos concursos públicos e privatizações dos espaços e instituições públicas, características que serão tratadas mais adiante.

A transformação do modelo de gestão do patrimonialismo ao Estado Burocrático ocorreu sob fortes pressões e tensões, isso porque o patrimonialismo detinha ainda sua força própria no quadro político brasileiro. Com o novo modelo burocrático o país supera o modelo patrimonialista na tentativa de abandonar a gestão coronelista para implantar no país a gestão de clientelismo e assistencialismo (BRASIL, 1995).

O resgate feito em torno da história do trabalho demonstra que o trabalho sempre existiu e o que realmente se modificou foram as relações entre patrões e empregados. Tais relações acompanharam a evolução política e econômica da sociedade e seus diversos contextos. Em todos os períodos, desde o primitivo, o homem dominou seu semelhante e o trabalho foi o objeto de apropriação do mais forte.

Independente do regime seja ele primitivo, escravocrata, de servidão, corporação ou capitalista, alguém dominou os meios de produção. O que se modificou, ao longo da história, foram as maneiras de apropriação e a intensidade de exploração.

1.2 A GESTÃO DO TRABALHO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Na contemporaneidade, o regime capitalista, impõe à sociedade novos métodos de apropriação do trabalho. O exército industrial de reserva de mão de obra cresceu a partir da globalização. Esse fenômeno proporcionou um mercado de mão de obra disponível e sem fronteiras. A globalização é um termo difícil de conceituar, já que advém de diversos fatores e fenômenos que interferem nas relações internacionais e afetam diferentes aspectos da vida social.

Kaufmann (2002) delimita que, pelo menos há três décadas, deu-se início ao processo de globalização, que tem sua origem relacionada com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho - com a internacionalização e a tecnologia da produção industrial.

Não diferente desse conceito, Fernandes (1998) nega que a globalização seja algo contemporâneo. Remete o início da globalização à expansão das atividades comerciais e manufatureiras no norte da Itália, já no século XV. A internacionalização dessas atividades oportunizou o crescimento econômico e comercial do mercado europeu, com isso, o capitalismo europeu consolidou-se econômica e politicamente no resto do mundo no século XIX.

Olhando, a partir de uma perspectiva histórica, entende-se que a globalização não é algo assim tão novo. Pode-se definir que esse processo iniciou quando o homem saiu navegando na ânsia de descobrir novas terras, a fim de reconhecer novos territórios e expandir suas atividades mercantis. Considerando que, na atualidade, a globalização é um conceito forte e concreto, evidencia-se que houve uma evolução na construção e disseminação de tal categoria.

No entanto, nos anos 1980 é que a globalização ganhou expressão e destaque, com o avanço nos estudos sobre o conceito e sua influência no mercado internacional. Isso ocorreu a partir de “uma farta literatura especializada produzida por quadros formados nas escolas de administração de empresas do mundo anglo-saxão” (FERNANDES, 1998, p.14).

As transformações ocorridas na sociedade, na economia e na política mundial influenciaram diretamente a instalação e evolução do sistema capitalista globalizado. Entende-se que o processo de globalização multiplica-se pela internacionalização da produção e das finanças, onde ocorre também, uma profunda alteração na divisão do trabalho internacional. Antes da criação de uma nova divisão de trabalho dentro de empresas transnacionais, ele ocorria somente em um único país (de origem, geralmente), e a partir do processo de globalização essa divisão pode ser espalhada em vários países e até mesmo continentes.

A globalização proporciona ao capitalismo a condição de utilizar-se da mão de obra mais barata onde quer que ela esteja, comprar matéria-prima ao menor preço em qualquer lugar do mundo e instalar-se onde os governos oferecem mais vantagens.

Da mesma forma que o capital utiliza-se dos meios de integração e loco-

moção para apropriar-se, ao longo do globo, de subsídios para baratear sua produção, aproveita-se desses meios para enviar seus produtos, indispensáveis à sobrevivência⁵ humana, para qualquer canto do mundo.

As corporações, impulsionadas pela globalização de mercado e insumo inseridas no processo de reestruturação produtiva, possuem um mundo sem fronteiras para investir e colher seus resultados. A reestruturação produtiva advém do processo de acumulação flexível, sendo este um modelo avassalador para o mundo do trabalho. O modo de produção flexível rege o mercado e determina os níveis de crescimento e desenvolvimento da indústria e comércio. A reestruturação produtiva tem como palavra de ordem a flexibilização. Freire (2006) expõe a máxima da interferência da reestruturação produtiva no mundo do trabalho, afirmando:

Desse modo, foi sendo ditada uma nova cultura e ações políticas de inspiração neoliberal no mundo do trabalho, que buscam flexibilizar ao máximo não somente as estratégias de produção e racionalização, através de novas tecnologias, políticas, processos de trabalho, estoques, tempo de giro do capital, produtos, padrões de consumo, como também as condições de trabalho, os direitos e os compromissos do Estado para com a população, conquistados no período anterior (FREIRE, 2006, p.32).

Sobre os já mencionados direitos e compromissos do Estado, vale ressaltar que muitos deles sofreram mutilações, na medida em que a flexibilização do mercado e das relações forçou também uma flexibilização dos direitos, consolidados pela Constituição Federal de 1988. No contexto de reforma do Estado, há uma redução das responsabilidades sociais e públicas, seguindo a tendência contemporânea do capitalismo, dentro das políticas neoliberais.

Sobre os direitos, vale ressaltar quais são: direitos civis, políticos e sociais. Sendo os direitos civis a garantia aos cidadãos do exercício da liberdade individual, liberdade da palavra, pensamento e fé, entra no conjunto de direitos

⁵ Guareschi (2007, p.154) explica essas necessidades, com a intensa publicidade do capital em torno de seus produtos, que nos convence da necessidade de adquiri-los, criando necessidades inimagináveis, num mundo que não foram resolvidas questões básicas de sobrevivência de centenas de milhões ou bilhões de seres humanos (fome, saúde, emprego, moradia, educação, etc.). Isso porque “os valores básicos de nossa sociedade são o lucro, a competição, a busca pelo prestígio, valores fundamentalmente materialistas”.

civis ainda o direito á propriedade. Já os direitos sociais, reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 e que tiveram a influência dos movimentos sociais em sua constituição, referem-se a ação do Estado na elaboração de políticas públicas bem como sua promoção e execução com vistas ao atendimento das necessidades da população, garantindo a seguridade social. E por fim, os direitos políticos, que de maneira simplificada significa a capacidade de votar e ser votado, os direitos políticos são a forma de exercício da soberania popular delegado pela Constituição Federal de 1988 quando destaca como titular da soberania o povo brasileiro (BARROS, 2010).

O movimento iniciado em relação aos direitos no Brasil data dos anos de 1987 e 1988 e segue com desdobramentos no espaço dos trabalhadores nos dias atuais. Segundo Oliveira (2010) é evidente que há contribuições da Constituição Federal de 1988 em relação aos direitos sociais, que são de extrema relevância para a sociedade brasileira. Oliveira (2010) salienta também que tais direitos constituídos pela carta magna de 1988 estão em constante disputa na sociedade brasileira e é fundamental que se continue lutando pela permanência dos direitos no cotidiano dos cidadãos.

A ordem capitalista se modifica, provoca tendências mercadológicas para ser capaz de alcançar de forma satisfatória seus objetivos: a produtividade, competitividade e lucratividade. Tais objetivos são categorias interligadas, já que para o capital atingir lucratividade precisa de máxima produtividade, com menor custo, resultando em maior competitividade. Para obtenção de máxima produtividade com baixo custo, é, portanto, necessário estar alocado em locais com mão de obra barata. A alta produtividade gera, ainda, aumento do ritmo de trabalho, acarretando sobrecarga dos trabalhadores ou proporcionando contratações temporárias para suprir os momentos de maior venda. É uma busca pelo ganho de mercado, de economia de custos e maior lucro (ANTUNES, 2002).

O mercado de trabalho passa por uma reorganização para adaptar-se ao ritmo acelerado do crescimento e do desenvolvimento produtivo e tecnológico sem prejuízos ao capitalismo. As modificações do mercado de trabalho na era globalizada acarretaram um custo social elevado, sem falar nas consequências imprevisíveis para as próximas décadas. O contexto contemporâneo de trabalho apresenta um mercado no qual o emprego formal, com garantias de salários, segurança e vantagens sociais, torna-se cada vez mais escasso (FREIRE, 2006).

Surge, nesse processo, um novo modelo de trabalho temporário, casual, parcial, na realidade, um desemprego disfarçado. Tais condições afastam uma parcela considerável de trabalhadores do mercado e essa problemática torna-se global, com tendência a crescer na mesma proporção que a tecnologia. Paralelamente a essas mutações, ocorre também a mutilação social⁶ e o alto custo social⁷ na manutenção desses trabalhadores.

A reorganização do mundo do trabalho na era da globalização, a partir da reestruturação produtiva, impõe aos trabalhadores um cenário de precarização das relações de trabalho tanto nas organizações públicas como nas privadas.

Essa nova aparência do trabalho acarreta a insegurança do trabalhador diante de seu espaço laboral, causando o medo de perder o emprego, e conseqüentemente, dificultando o acesso à saúde, moradia e educação (ANTUNES, 2002).

A incerteza em todos os aspectos (mercado, emprego, renda), gerada por esse processo, reflete no modo de viver, de pensar e até mesmo de sentir a vida pelo trabalhador. São as relações sociais se modificando a partir das transformações ocorridas, de maneira global, no capitalismo contemporâneo.

Esse comportamento atribui-se às exigências vindas das empresas, que esperam de seus empregados, além daquilo que lhes foi solicitado, também pró-atividade e criatividade. Em contraponto às exigências mercadológicas mundiais, acontece, na era da reestruturação produtiva, a redução dos postos de trabalho para aqueles que não se adaptaram aos novos processos de produção, tornando-os trabalhadores excluídos.

Excluídos, são todos aqueles que não serão aproveitados pelo capital, e terão de buscar seu sustento no mercado informal. O fato de o trabalhador ser excluído o torna apenas mais um personagem entre as tantas transformações que reconfiguram a classe trabalhadora mundialmente. Tal classe estará dividida em: “estáveis e precários, homens e mulheres, jovens e idosos, nacionais e

⁶ De acordo com a obra de Freire (2006 p.47), os trabalhadores na reestruturação produtiva “vão assumindo novas responsabilidades e uma grande carga de sofrimento psíquico. Esse processo resulta na ampliação do desgaste físico e mental do trabalhador, crescendo o exército de mutilados e de mortos prematuramente”. A mutilação social diz respeito à perda dos direitos sociais já conquistados e à autocensura do trabalhador. A autora identifica ainda, “a construção e reforço do processo de alienação social no trabalho”.

⁷ Em relação ao alto custo social, ainda em Freire (2006, p.47), salientam-se os gastos do Estado, pelo “crescente custo econômico dos acidentes e doenças profissionais para o País”.

imigrantes, brancos e negros, qualificados e desqualificados, incluídos e excluídos” (ANTUNES, 2002, p.59).

A adaptação das empresas à nova realidade mundial reflete sobre o trabalhador, que precisa estar cada vez mais qualificado, a fim de não perder, nesse espaço sem fronteiras, seu posto de trabalho.

Os espaços de trabalho também sofreram mutações e, nesse contexto, que anteriormente o operariado de chão de fábrica ocupava como figura central, agora é substituído pela expansão crescente do setor de prestação de serviços, ao qual se incorporou também, de modo expressivo, um grande contingente feminino (ANTUNES, 2001).

Muito embora as mulheres tenham ocupado um espaço significativo no mercado de trabalho, isso não pode ser considerado um avanço. O capital absorveu a mão de obra feminina com intenção de baratear custos, o que fica evidente quando sua força de trabalho é utilizada para tarefas que não necessitam qualificação profissional e seus salários são reduzidos em relação aos dos homens.

A expansão do trabalho feminino tem, entretanto, significado inverso, quando se trata da temática salarial, terreno em que a desigualdade salarial das mulheres contradita a sua crescente participação no mercado de trabalho. Seu percentual de remuneração é bem menor do que aquele auferido pelo trabalho masculino. O mesmo ocorre frequentemente no que concerne aos direitos e condições de trabalho (ANTUNES, 2001, p.105).

Com a exploração da mão de obra feminina, ocorreu também uma superexploração do trabalho, a partir da utilização sem limites do “trabalho de imigrantes, dos negros, além da expansão dos níveis de trabalho infantil, sob condições criminosas, em tantas partes do mundo” (ANTUNES, 2001, p.233).

Netto e Braz (2006) relatam a precarização do trabalho nesse sistema que, para além do desemprego, gera a pauperização do trabalhador, quando o exército de reserva serve ao capital como argumento, para pressionar os salários para baixo. Sob a ameaça de perder seu emprego para o exército de reserva, esse trabalhador acaba subordinando-se e aceitando as novas condições, nada satisfatórias, como “a queda do salário real e intensificação do ritmo de trabalho” (NETTO e BRAZ, 2006, p.135).

As relações de trabalho estão inseridas em ambientes diversos. Essas rela-

ções são formadoras e formadas pelo processo de precarização do mercado. A transnacionalização da produção torna crescente o uso da força de trabalho global, sendo a tecnologia da informação o meio de conexão entre os seus diversos segmentos. Porém, a força de trabalho não circula livremente nas redes globalizadas, assim como, o capital e as mercadorias produzidas pelo trabalhador.

Castells (1999) apresenta aspectos importantes para a compreensão da influência da Globalização para o mundo do trabalho, entre eles, a redução do quadro funcional (com a manutenção apenas de empregados altamente qualificados), contratação de mão de obra temporária, trabalhadores de meio expediente e a busca de material e mão de obra onde for mais barato.

Aparecem assim duas opções para o trabalhador diante desse novo mercado globalizado, dito capitalista contemporâneo: ou apropria-se de conhecimento, tornando-se um trabalhador indispensável, ou sofre as consequências do trabalho precarizado, fragmentado e terceirizado anteriormente exposto.

Essa concepção fragmentou a classe trabalhadora que, nesse contexto, busca atender interesses individuais e não mais os coletivos. Há um movimento constante de individualização das relações de trabalho.

A individualização ou fragmentação fica explícita nos novos tipos de vínculos trabalhistas, tais como trabalhos temporários, parciais ou terceirizados. Essa divisão rompe com a construção de identidades coletivas capazes de representar interesses homogêneos e coloca os trabalhadores como rivais, concorrentes entre si, deslocando ou distribuindo, assim, o conflito para dentro do recinto assalariado.

A fragmentação, o processo de rivalização da classe trabalhadora e a individualização das relações de trabalho trazem à tona a fragilização ou mutação dos sindicatos.

As negociações se dão de forma isolada, aparecendo, nesse contexto, uma fase de negociação e participação dentro das relações de trabalho com uma nova orientação sindical, mais defensiva e disposta à negociação com o capital, o que representa o abandono do sindicalismo de confronto.

A acomodação social-democrática atingiu fortemente a esquerda sindical e partidária, repercutindo, conseqüentemente, no interior da classe trabalhadora. O sindicalismo de esquerda, por exemplo, passou a recorrer com frequência cada vez maior à institucionalidade e à burocratização que também caracterizam a socialdemocracia sindical (ANTUNES, 2001, p.189).

As características identificadas no processo de capitalismo globalizado fazem os trabalhadores concorrer entre si. A força gerada pela concorrência interna não permite que a empresa mantenha em seu quadro funcional empregados pouco produtivos. Isso apresenta um risco, pois uma vez comprometida a produtividade, a empresa perde em concorrência e lucratividade.

O processo de rivalização entre os trabalhadores tenciona a relação interna da classe, causando a heterogeneização e fragmentação da mesma. Nesse ponto, como mencionado anteriormente, o trabalhador assume uma postura individualista, buscando garantir seu próprio bem-estar e não mais o coletivo. O que para o capital não é ruim, uma vez que se fragmentando a classe trabalhadora perde força. Tais perdas são evidentes na (des)construção, fragmentação e negação de direitos trabalhistas (ANTUNES, 2001).

Além do mercado cada vez mais concorrido, disputado e instável na área privada, o trabalhador, ao longo do processo de mudança das relações de trabalho e modelos de produção, ora construiu e garantiu direitos, ora os perdeu em prol da flexibilização. Tal flexibilização se processa no período de globalização, onde o trabalhador concorda com a redução de salários em troca da garantia do emprego. Para evitar algo pior, como o desemprego, trabalhadores e empregadores compactuam pela redução de algum direito trabalhista.

Considerando que as mudanças para o trabalhador são concretas, e ainda, considerando sua contemporaneidade, é possível afirmar que muitos direitos construídos pela classe trabalhadora historicamente não garantem mais sua segurança. Essa afirmativa tem uma explicação: os direitos foram construídos ao longo de diferentes modos de produção, tendo em face que tais modelos alteraram-se, os vínculos e relações do trabalhador seguiram o mesmo rumo. Porém, contraditoriamente a esse processo, os direitos não avançaram, e em tempos de globalização e reestruturação produtiva, o trabalhador executa suas funções com vínculos fragilizados, sem garantias e com direitos reduzidos (ANTUNES, 2001).

Diante do exposto, é imprescindível compreender como ocorre a regulação do mercado hoje existente, bem explicado por Duarte (2003, p.7, grifo nosso), quando aborda:

A legislação do trabalho ampara hoje apenas 36% do mercado de trabalho ou pouco mais de 1/3. [...] Se é fato que 2/3 do mercado de trabalho ou aproximadamente quarenta e cinco milhões são **pe-
soas que trabalham sem registro, por conta própria, ou são do-**

mésticos, ou se ativam de forma atípica, e não estão amparados pela legislação, é necessário que a discussão sobre a regulação do mercado de trabalho, para que seja justa e eficiente, também venha a proteger estas novas formas de trabalho que, sem dúvida, resultam em parte da globalização.

Os vínculos fragilizados e as formas contemporâneas de inserção não estão previstas pela Consolidação das Leis Trabalhistas, de maneira que essa não pode de nenhuma forma prover a segurança para esse trabalhador, por serem novas modalidades de trabalho não regulamentadas.

A globalização tem responsabilidade direta sobre tal (des)construção dos direitos, pois acirrou a competição entre o mercado em vários níveis, criando novas formas de trabalho. Tal competição gerou o crescimento de formas precarizadas de trabalho, a fim de dar conta das situações emergenciais de produção, o que acarreta ao trabalhador um cenário de total fragilização.

Essa modalidade crescente de trabalho terceirizado, temporário, subcontratado e/ou doméstico altera a concepção clássica de proteção ao emprego, o que para alguns está fadado ao desaparecimento (DUARTE, 2003).

Antunes (2001) define que a partir das mutações ocorridas no contexto mundial para a esfera do trabalho, não há o desaparecimento da classe trabalhadora, ela apenas reconfigurou-se e se apresenta em novas formas, o que a fez perder, ao longo do processo de fragilização, características de classe trabalhadora regulamentada, com vínculos fortalecidos, sindicalizada, com poder e autonomia. A então “classe-que-vive-do-trabalho”⁸, quer justamente identificar a contemporaneidade e amplitude do ser social que trabalha” (ANTUNES, 2001, p. 101).

Na concepção de Duarte (2003), a efetivação da proteção ao trabalhador, no atual contexto de capitalismo globalizado, só ocorrerá se forem tomadas medidas legislativas que não considerem apenas situações emergenciais ou paliativas. Da mesma forma, defende a implementação de uma política de trabalho que garanta a segurança da classe mencionada, retomando direitos

⁸ “A expressão classe-que-vive-do-trabalho, [...], engloba: todos aqueles que vendem sua força de trabalho, incluindo o trabalho produtivo quanto improdutivo; Assalariados do setor de serviços e também o proletariado rural; O subproletariado precarizado, sem direitos, e também trabalhadores desempregados, exército de reserva. E a expressão exclui, naturalmente, gestores e altos funcionários do capital, que recebem rendimentos elevados ou vivem de juros” (ANTUNES, 2001, p. 235).

anteriormente já garantidos ou construindo novos, considerando o contexto contemporâneo das relações sociais.

Esses fatores têm contribuído consideravelmente para que muitos profissionais busquem, na esfera pública⁹, um espaço de trabalho que seja capaz de garantir estabilidade, jornadas de trabalho reduzidas, qualidade de vida, salários atrativos e ainda o benefício da aposentadoria integral.

A esfera pública, no entanto, não é um espaço estável ou imutável, ela é atravessada por interesses. O Estado tem um papel importante na representação do interesse coletivo da sociedade civil. Existe historicamente uma tensão entre os interesses públicos e privados, tensão essa causada pelas “lutas pelos direitos coletivos e o uso instrumental do Estado a favor de uma ordem econômica” (ALGEBAILLE, 2005, p.74).

Dagnino (2002) salienta que a sociedade civil representa o único elemento possível de resistência a um Estado autoritário. O movimento da sociedade civil organizada, em busca da democracia, representa muito bem essa relação. De um modo bem particular, o Brasil vivenciou um movimento definitivo na construção de um Estado democrático.

A luta unificada contra o autoritarismo, que reunia os mais diversos setores sociais (movimentos sociais de vários tipos, sindicatos de trabalhadores, associações profissionais, universidades, etc.) contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil (DAGNINO, 2002, p. 9).

O movimento organizado da sociedade civil e outros setores, na década de 1980, culminou num processo de retomada do Estado democrático de direito. O período constituinte, como essa década ficou conhecida, foi certamente um período de grandes disputas políticas e de muita esperança para os trabalhadores brasileiros (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Para Behring e Boschetti (2007), o movimento operário e popular foi determinante na história do país, de modo que sua presença constante e sua

⁹ A compreensão do espaço a ser discutido exige a definição de que a esfera pública, Estado, ou primeiro setor compreende três níveis hierárquicos, que são o federal, estadual e municipal. Embora essa divisão esteja alocada em níveis de hierarquia, independentemente dessa divisão, sua função originária é a mesma: trabalhar na garantia da promoção de uma sociedade justa e igualitária, com vistas a proporcionar um ambiente saudável, e condições favoráveis de desenvolvimento à sociedade civil (DAGNINO, 2002).

ação interferiram na agenda política ao longo dos anos 1980. Tal movimento tomou proporção importante a ponto de pautar alguns eixos na Constituição, como por exemplo:

[...] a reafirmação das liberdades democráticas; impugnação de igualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 141).

Mesmo que a classe operária e popular da sociedade tenham se destacado na busca pela garantia de direitos e observação dos mesmos pela Constituição Federal de 1988, deve-se levar em consideração que todo o movimento constituinte representou um período longo e difícil, no qual os envolvidos vivenciaram momentos de muita tensão e lutas políticas.

O texto constitucional refletiu a disputa hegemônica¹⁰ entre poderes políticos e sociedade civil organizada, pois contemplou avanços em algumas áreas, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social. Por respaldar, em seu texto, os direitos sociais, humanos e políticos, recebeu de “Ulisses Guimarães, a caracterização de Constituição Cidadã” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 141).

Considerando que toda história é mutável¹¹, as relações entre sociedade civil e Estado também se transformam a partir de uma luta por interesses antagônicos. Houve importantes conquistas com a Constituição Federal de 1988 anunciando uma importante reforma democrática do Estado brasileiro.

¹⁰ Luta hegemônica, marcada por “mobilizações e contra mobilizações de projetos e interesses mais específicos” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.141).

¹¹ O quadro síntese de Couto (2006) demonstra os diferentes tipos de governo, e as mudanças ocorridas na política brasileira a partir de 1985. “1985 a1990: José Sarney – Governo democrático, de recorte assistencialista, promoveu a transição para as eleições diretas para presidente da República. 1990 a 1992: Fernando Collor de Mello – Governo democrático pautado pelas orientações neoliberais, de recorte moralizante, clientelista e assistencialista. Sofreu o primeiro processo de impeachment 1992 a 1994: Itamar Franco – Assumiu, na condição de vice-presidente, o governo do país. Governo democrático, de recorte populista, clientelista e assistencialista. 1995 a 1999: Fernando Henrique Cardoso – Governo democrático, de orientação neoliberal, de recorte clientelista, pautado na eficiência e na eficácia. Priorizou a agenda econômica em detrimento da social, com pagamento de dívida externa e estabilização da moeda” (COUTO, 2006, p. 143).

Contudo, Behring e Boschetti (2007) analisam o período que se seguiu, pós-constituente, como desfavorável para a política social no país. Esse pessimismo se processa devido ao movimento de contrarreforma que segue logo após o período constituinte.

Com o governo Collor, inicia-se um processo acelerado de abertura comercial, sob o caráter de aumento da competitividade no mercado externo, pressionando as indústrias nacionais para a modernização. O que ocorreu depois disso, foi a introdução de tecnologias poupadoras de mão de obra, como visto anteriormente (BEHRING, 2001).

Embora a população brasileira tenha respondido rapidamente aos desmantelos da política da era Collor, retirando-o do poder com o maior movimento popular, democrático e organizado da história do Brasil, não se pode negar que a fase seguinte a esse acontecimento foi a instalação do neoliberalismo¹².

Isso porque, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, ampliou-se a política neoliberal no País. Na implementação total da reforma do Estado, agora legitimamente neoliberal, inicia-se um processo de privatizações e desestatização de importantes empresas do governo, do setor de telecomunicações e grandes mineradoras.

O governo de Fernando Henrique Cardoso implementou o Plano Real, a moeda deu um novo significado ao poder econômico dos brasileiros. Contraditoriamente, enquanto foi se enraizando o Plano Real, retrocessos ocorreram simultaneamente, culminando em ameaça aos direitos já assegurados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Esses retrocessos se deram devido ao incentivo a indústrias instalarem-se no País, sob a oferta de uma mão de obra barata, inclusive sob os aspectos de direitos trabalhistas. (FREIRE, 2006).

A reforma do Estado e sua nova característica neoliberal assumiram um discurso de que a Constituição Federal de 1988 era paternalista e ampliava o déficit público, evidenciando um novo Estado e velhos problemas como desemprego, flexibilização dos direitos trabalhistas, precarização dos vínculos e baixos salários.

Assim, se compreende que as mudanças dos modos de produção e das reformas do Estado repercutiram diretamente no cenário do trabalhador bra-

¹² Fernandes (1998, p.23) define neoliberalismo, como o “arcabouço de políticas orientadas para a desestatização de empresas públicas, a desregulação de atividades econômicas e desuniversalização de direitos”.

sileiro, sob o aspecto dos seus direitos e de seu espaço, que ficam reduzidos e fragmentados. Nesse contexto, os fatores negativos vivenciados nos espaços de trabalho e as mutações das relações profissionais nas instituições particulares “empurram” os profissionais qualificados a buscarem um local de trabalho com condições favoráveis ao seu desenvolvimento e que correspondam financeiramente.

A partir da individualização do trabalho, num contexto neoliberal, capitalista, há uma busca constante por melhora da qualidade de vida, aumento de poder aquisitivo, o que passa obrigatoriamente pelo trabalho, que precisa dar conta das novas necessidades humanas. Nessa busca, a carreira na esfera pública aparece como oportunidade de “ouro”, porém, não diferente do espaço privado.

A carreira pública também exige investimento e gerenciamento profissional. O quadro a seguir apresenta as características de cada espaço de trabalho: esfera pública e setor privado. Exemplifica os interesses específicos de cada esfera e de que modo o trabalhador aparece em cada contexto.

O quadro 1 (página 39) apresenta características das esferas pública e privada em relação aos processos de trabalho e expectativas em torno da função e dos direitos do trabalhador.

Em geral, a expectativa em relação ao emprego público é de espaços qualificados que ofereçam estrutura, condições e carreiras interessantes. Porém, a interferência da política neoliberal desregulamenta os espaços públicos de trabalho, que são atravessados pela terceirização¹³, flexibilização das relações e direitos do trabalho, gerando a fragilização dos vínculos trabalhistas e fragmentação da classe trabalhadora.

As interferências da reestruturação produtiva são também vivenciadas pelos servidores públicos, que estão inseridos na mesma lógica perversa de desregulamentação que os trabalhadores que prestam seus serviços ao mercado. Os indivíduos inseridos em empregos públicos, que estão prestando serviços de interesse coletivos, estão vivenciando a contradição inerente ao modo de produção capitalista, reproduzindo a lógica produtivista do setor privado. Nesse contexto, os trabalhadores do setor público estatal, atravessados pelo processo de terceirização e contratos precários, são impulsionados a alimentar

¹³ A terceirização do servidor público foi regulamentada a partir do projeto de Emenda Constitucional nº 19 no ano de 1998, que instituiu a reforma administrativa do Estado brasileiro.

Quadro 1 – Características do trabalho na esfera pública e do setor privado.

Esfera Pública	Setor Privado
Também conhecida como primeiro setor, representa o Estado, ou governo;	Representa o segundo setor, também conhecido como mercado;
Como espaço público, objetiva a lógica de direito, primazia pelo interesse coletivo, representa os interesses da sociedade civil;	Como mercado, objetiva crescimento, lógica do lucro, seu interesse é particular, ascender seu capital, através da obtenção do lucro;
Os serviços prestados por esse espaço são atividades coletivas, consideradas vitais para a sociedade;	O setor privado pode exercer qualquer atividade, com ou sem fins lucrativos, desde que seja lícita;
A função do trabalhador, assim como desse espaço, é atender o interesse coletivo, prestando serviços públicos, que sejam de acesso a todos, de forma igualitária;	Para o setor privado, a função do trabalhador é produzir, com a finalidade de obter lucro, trabalhando produção e venda de bens de consumo e prestação de serviço, para aqueles que podem comprá-los;
É visto pelo trabalhador, como espaço que oferece melhores condições de trabalho, isso porque, diferentemente do mercado, oferta estabilidade e melhores condições de aposentadoria.	Incentiva a concorrência entre trabalhadores, ocasionando flexibilização das relações de trabalho, que gera a fragmentação e fragilização dos vínculos de emprego.

Fonte: Berwig (2010).

uma lógica de concorrência entre si, acirrando o sentimento de individualismo e até rivalidade.

Tão importante quanto reconhecer o espaço de trabalho, é conhecer as atribuições do trabalhador e quais as garantias ofertadas pelo empregador. O estudo, feito por Tavares e Ferreira (2008), esclarece que até o momento da publicação da Constituição Federal de 1988, os servidores públicos eram celetistas. Isso quer dizer que sua forma de contratação e o desempenho de suas funções na esfera pública, eram regulamentados pela mesma legislação trabalhista utilizada na esfera privada. Entende-se por servidor público a pessoa física que presta serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos, porém, é também uma denominação que retoma o termo servo, de

alguém que está a serviço de, que deve auxiliar socorrer.

O advento da Constituição Federal de 1988 estabeleceu para a Administração Pública o Regime Jurídico Único, que instaurou o regime universalmente¹⁴. A Emenda Constitucional número 19/98 veio suprimir a obrigatoriedade de um regime único para todos os servidores públicos (TAVARES e FERREIRA, 2008).

Com a exclusão da norma constitucional do regime jurídico único, ficará cada esfera de governo com liberdade para adotar regimes jurídicos diversificados, seja o estatutário, seja o contratual, ressalvadas aquelas carreiras institucionalizadas em que a própria Constituição impõe, implicitamente, o regime estatutário (...) (TAVARES E FERREIRA, 2008, p.3).

O regime estatutário foi introduzido no Brasil, pelo governo de Getúlio Vargas em 1939. Tal regime significou um avanço na relação de contratação dos trabalhadores públicos, pois representou garantias anteriormente inexistentes, como: admissão somente por concurso, fixação de cargos e salários em lei e a sonhada estabilidade funcional. (TAVARES e FERREIRA, 2008).

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

Porém, no contraponto dessa ideia, Beiro (2004) defende que o trabalhador estatutário acaba perdendo em relação ao trabalhador em regime celetista, porque o direito de negociação fica reduzido, já que o estatuto tem poder de determinar normas, procedimentos e políticas salariais. O autor defende ainda, que o Regime Único, inicialmente instaurado pela Constituição Federal de 1988, buscou modificar a relação contratual do Estado, a fim de normatizar e estabelecer limites à administração pública, no que se refere à contratação de novos trabalhadores.

Esse movimento se deu devido às instâncias de governo utilizarem-se da abertura de formas contratuais que não fossem o concurso público, o que

¹⁴ O sentido de universalidade na frase, se refere as três esferas de governo, o que representa que o regime foi adotado de maneira uniforme, para a União, Estados e Municípios (TAVARES e FERREIRA, 2008).

permitiu a contratação de parentes e amigos, sem considerar sua capacidade e aptidão aos cargos ofertados, a fim de contemplar interesses pessoais em detrimento dos interesses públicos, o que o autor chama de “Trem da alegria” (BEIRO, 2004, p.4).

Retomando a questão acerca do Regime Jurídico Único, mencionado anteriormente, Beiro (2004) afirma que a Emenda Constitucional 19/98 torna nula, sem efeito, a determinação da Constituição, o que representa um retrocesso nos avanços citados. O retrocesso ocorrido para a administração pública, com prejuízo direto aos trabalhadores públicos, no governo de Fernando Henrique Cardoso, fica evidente quando Behring relata:

Por outro lado, a reforma do Estado em curso também é geradora de desemprego, por meio de mecanismos como: as privatizações das estatais, os programas de demissão voluntária e a instituição das organizações sociais, com novos contratos de trabalho, já que não estão obrigadas ao concurso público (BEHRING, 2001, p.119).

Eis na expressão de Beiro (2004), “Trem da alegria”, aspas no original, um indicador para o estigma que a imagem dos trabalhadores públicos carrega. A sociedade tende a identificar o trabalhador público como: grevista¹⁵, relapso, não cumpridor de horários, funcionário que ganha altos salários e aposenta-se como marajá. Essa imagem está vinculada ao trabalhador, também, devido ao desempenho dos serviços prestados pelo Estado, que tem características burocráticas. Essas características, segundo Nogueira (2005), eram encaradas pelo próprio Estado como responsáveis pelos altos custos das operações estatais e pela baixa qualidade dos serviços públicos.

A reforma do Estado, anteriormente citada, acontece sob o pretexto de eliminar o formato organizacional burocrático das ações do Estado. A redução do Estado, a partir da política de privatização, terceirização e parceria público-privado acenaram com a possibilidade de tornar o “Estado mais ágil, menor e mais barato” (NOGUEIRA, 2005, p.41).

Porém, a onda neoliberal e a reforma do Estado causaram o que Nogueira (2005, p. 42) chama de “desconstrução do Estado”. Isso porque o processo gerou a desorganização estatal, fazendo com que o Estado perdesse força, diante do mercado.

¹⁵ Os servidores públicos tiveram garantidos o direito de greve e de sindicalizar-se a partir da Constituição Federal de 1988 (BEIRO, 2004).

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

Concorda-se com Nogueira (2005) quando o autor diz que, na realidade, o Estado, ao copiar do mercado capitalista seu modelo de gestão, está reproduzindo a reconstrução da burocracia. Compreende-se tal afirmativa, pois, no Estado burocrático, as ações são desenvolvidas de cima para baixo, e evitam ao máximo a participação da sociedade nas suas decisões, assim como nas relações de mercado, enquanto que num Estado democrático ocorre uma construção coletiva, de baixo para cima, estruturando-se de maneira ampliada.

Existe uma insatisfação da sociedade em relação à gestão pública, que embora tenha adquirido um novo status, a partir da possibilidade de participação, continua atendendo às exigências da modernidade radicalizada e da globalização capitalista.

Nas últimas décadas, cresceu muito a insatisfação social com a gestão pública. Boa parte dessa insatisfação deriva da má qualidade efetiva de alguns serviços [...]. A gestão pública ainda funciona, de modo geral, com base em ritos e ritmos burocráticos não propriamente ágeis nem velozes. É provável que não consiga funcionar diferentemente, por mais que se imaginem estratégias para modernizar a burocracia (NOGUEIRA, 2005, p.121 e 123).

Contudo, entende-se que a tentativa do trabalhador, ao inserir-se no setor público, é garantir qualidade laboral, desenvolver condições que o mercado privado não lhe oferece em virtude da alta competitividade e fugir da exploração e precarização do trabalho gerada pelos objetivos de alta produtividade, competitividade e lucratividade. O que se espera do espaço público como empregador é exatamente o contrário.

O mínimo que se espera do Estado é que seus entes não promovam a exploração de trabalhadores, numa flexibilização de direitos informal e irresponsável, acobertada pelo manto da nulidade e do interesse público; espera-se a plena compatibilização entre a proteção ao trabalhador, do Direito Laboral, garantindo-se os direitos do

empregado, com a proteção do interesse Público do Direito Administrativo (BEIRO, 2004, p.1).

Graf (2009) salienta que o trabalhador da esfera pública, embora tenha direitos garantidos, também vivencia dificuldades em torno de sua atividade laboral, como por exemplo, a demora na mudança de funções em relação às empresas privadas, a “tão sonhada estabilidade no emprego pode gerar acomodação e desmotivação ao longo do tempo” (GRAF, 2009, s/p). Isso seria fatal ao trabalhador, dificultando seu futuro acesso, caso ele tentasse, a uma retomada ao mercado corporativo privado.

Mesmo com as mudanças ocorridas no Estado e a imagem atribuída aos trabalhadores públicos, ainda entende-se que a esfera pública oferece mais garantias para o trabalhador em relação ao mercado privado. Percebe-se, na área pública, ofertas a partir de editais de concursos, bons salários, planos de carreira e condições de estabilidade, o que certamente são fatores decisivos para opção de trabalho nessa instância.

Embora as condições do trabalho público fossem, em alguns aspectos, melhores que as condições ofertadas pelo setor privado, o que dava ao Estado uma imagem de bom empregador, Beiro (2004) aborda que um estudo efetuado pelo Professor Tiziano Treu, a pedido da OIT – Organização Internacional do Trabalho, apresenta uma nova configuração para o trabalho na esfera pública.

As mudanças de gestão do Estado vão sendo superadas, modificadas, passando pelo modelo patrimonialista, pelo Estado burocrático e pelo modelo de gestão pública gerencial, sob as influências do mercado e pressões internacionais. Nesse sentido, as mudanças percebidas para o trabalho têm relação com as mudanças do Estado. Por isso torna-se importante identificar as diferentes formas de gestão do Estado sobre o trabalhador.

No entanto, as mudanças não se referem somente ao processo de reforma do Estado brasileiro. De uma forma gradativa, vem se construindo e inserindo no Brasil uma nova forma de gestão pública. A partir da Constituição Federal de 1988, dá-se início ao modelo de gestão política descentralizada, com orientação para criação dos conselhos reguladores e fiscalizadores da execução das políticas públicas.

No ano de 2004, com a ascensão do governo Lula, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social está pautada num modelo de gestão des-

centralizada, com controle social, que prevê a participação da sociedade civil na sua implementação e controle (DAGNINO, 2002).

Com essa perspectiva de um modelo de gestão da política pública elaborada a partir de princípios constitucionais, dá-se início a elaboração do Sistema Único de Assistência Social. Os esforços em torno da construção do SUAS representam a possibilidade de ruptura com um passado marcado pelo clientelismo, paternalismo e também a superação do voluntariado como proposta de assistência social.

A organização da gestão do trabalho tem destaque como ponto necessário para a implementação do SUAS, considerando trabalhadores qualificados. Esse momento de mudanças é considerado por Silveira (2011, p.23) como período de “desprecarização e reconfiguração do trabalho no SUAS”.

Concorda-se com a ideia, há um processo que está em andamento: a implementação de uma política de organização do trabalho na assistência social, que não acontece por acaso, é fomentada e desejada pelos trabalhadores que desenvolvem serviços na área. Ilustra-se a seguir, o processo de construção da NOB-RH/SUAS a partir da trajetória de implantação e implementação da gestão do trabalho na esfera pública da assistência social.

1.3 A GESTÃO DO TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A discussão sobre a construção de uma política de recursos humanos é percebida atualmente como um dos eixos estruturantes do SUAS, essa máxima afirma-se no estudo de Couto, Raicheles, Silva e Yazbek (2009, p. 229).

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

Concorda-se com essa afirmativa, pois o processo de planejamento da gestão do trabalho dá aos trabalhadores da assistência social um lugar de destaque na construção do sistema – SUAS.

É importante salientar, que a construção dessa normativa não acontece

por acaso, é fruto das discussões entre Estado e classe trabalhadora. Dentre as deliberações sobre a estruturação de um Sistema Único de Assistência Social, uma das pautas levantadas e assumidas enquanto movimento de resistência dos trabalhadores é discutir, pensar e planejar uma política de formação e valorização dos trabalhadores desta política.

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

1.3.1 Constituição da NOB-RH/SUAS: desafios e conquistas

O processo de construção de uma política de gestão do trabalho no SUAS é parte do movimento de implementação do próprio sistema. A gestão do trabalho é um dos eixos de estruturação do sistema de gestão da Política Nacional de Assistência Social em conjunto com a descentralização e o co-financiamento (COUTO, RAICHELES, SILVA E YAZBEK, 2009).

Desde a aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS em 2004, bem como a aprovação da NOB-SUAS em 2005, vem se consolidando na pauta das discussões o espaço dos trabalhadores na efetivação dessa Política.

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

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

O debate acerca do espaço dos trabalhadores acentua-se com a aprovação da NOB-SUAS em 2005, enquanto processo de constituição de um sistema de gestão da Política de Assistência Social. Também no ano de 2005, o debate ganhou força pelas deliberações realizadas na V Conferência de Assistência Social, onde foram discutidas as “Metas da Gestão de Recursos Humanos; Metas da Gestão do SUAS; Metas de Financiamento; 10 Direitos Sócio-assistenciais; Metas de Controle Social; Compromissos Éticos com os Direitos Sócio-assistenciais (BRASIL, 2005, p.1).

Para além da discussão levantada a respeito da eleição de metas para a gestão de recursos humanos, verifica-se a importância de tais deliberações para o trabalho na política de Assistência Social na medida em que as metas para a gestão do sistema, o financiamento, controle social e o compromisso ético passam também pela organização do espaço de trabalho, através da previsão nos orçamentos a disponibilização de recursos para a contratação de pessoal, a construção da gestão nos moldes de participação e descentralização com metas para o controle social e a construção de princípios éticos capazes de nortear a ação a ser desenvolvida pela política em questão, com vistas a atender os direitos sócio-assistenciais.

As metas elaboradas na V Conferência de Assistência Social integram o Plano 10 (decenal) com objetivos a serem alcançados até o ano de 2015, no qual dentre outras deliberações importantes, estão previstas seis “Metas da gestão de Recursos Humanos” (BRASIL, 2005, p. 21).

As metas e estratégias do Plano Decenal representam o compromisso assumido nos diferentes níveis de governo - Municípios, Estados, União e Distrito Federal, a partir da V Conferência Nacional de Assistência Social.

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

O Plano Decenal, no que se refere à gestão do trabalho, apresenta ainda nas estratégias nacionais uma série de elementos fundamentais com seus respectivos prazos para implementação e implantação, como a elaboração de uma

política de educação permanente, criação de Planos de carreira, cargos e salários, dotar e organizar o espaço de trabalho na assistência social adequando o espaço físico, equipamentos, materiais de consumo e permanente, entre outros.

As estratégias foram elaboradas com o propósito de efetivar as metas estabelecidas no Plano, por isso evidenciam aspectos propositivos e de execução das propostas. Elas contam com a articulação de instituições de ensino superior como parceiras para elaboração da educação continuada, capacitação de gestores municipais, estratégias para a construção dos PCCS, e estratégias para a efetivação da NOB-RH, entre outros detalhes importantes que visam efetivar as propostas.

As metas estabelecidas em todos os âmbitos para implantação e implementação do SUAS, das quais as da gestão do trabalho fazem parte, foram monitoradas e avaliadas pelas conferências de assistência social dos anos seguintes. A pauta tem sido estabelecidas com base nas metas e no período da conferência com o propósito de organizar as ações que devem ser desenvolvidas na próxima etapa da implementação do Sistema. O quadro a seguir (pg 47-48) demonstra os prazos e metas nacionais que o Plano decenal apresenta.

Quadro 2 - Metas Nacionais referente a Gestão do Trabalho no SUAS

Metas Nacionais	Período
1. Implantar e implementar uma política de educação permanente e valorização dos profissionais.	2007 – 2010
2. Criar Planos de Carreira, Cargos e Salários.	2007 – 2015
3. Estabelecer uma política de recursos humanos que melhore as condições de trabalho, tenha isonomia salarial, constitua equipes multiprofissionais e defina o piso salarial para as categorias.	2007 – 2015
4. Adequar as condições materiais e físicas do trabalho na assistência social, com equipamentos, veículos e espaço físico.	2007 – 2015
5. Formulação em conjunto com o MEC de residência para os profissionais da assistência social.	2007 – 2010
6. Promover estratégias que incluam conteúdos específicos da assistência social em cursos de graduação e pós-graduação da área social.	2007 – 2015
7. Implantar a Política de Recursos Humanos com a ocupação de cargos através de concurso público, conforme determina a Constituição Federal.	2007 – 2015
8. Adequar as unidades de proteção básica e especial, no tocante às equipes de profissionais de referência em conformidade com a NOB-RH.	2007 – 2015

9. Implementar as mesas de negociação do SUAS nas três esferas de governo.	2008
10. Instituir, a partir do Plano Nacional de Assistência Social, escola de qualificação permanente em parceria com as universidades públicas, privadas e confessionais, para os gestores, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais e diversidades na proteção social básica e especial.	2008 – 2015
11. Permitir que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) possam cofinanciar o pagamento de salários do quadro efetivo das equipes de referências, conforme preconizado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH).	2008 – 2015
12. Criar, efetivar e manter equipe técnica para realizar o monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios.	2008 – 2015

Fonte: Brasil (2005).

Ao avaliar a implementação da gestão do trabalho, faz-se necessário contemplar as metas do Plano Decenal com vistas a problematizar o alcance das metas estabelecidas em relação ao realizado nos espaços institucionais.

O Plano Decenal é um documento norteador da implantação e implementação do SUAS. Com base nas ações e prazos estabelecidos nesse documento, a política de gestão do trabalho na assistência social vai ganhando forma. Uma vez inserida na agenda política, é possível reconhecer os esforços efetuados pelos trabalhadores e comissões governamentais e não governamentais no sentido de elaborar uma proposta de gestão do trabalho para a qualificação do espaço laboral e dos serviços socioassistenciais, rompendo com o perfil de precarização historicamente atribuído à assistência social.

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

Com a aprovação da NOB-RH/SUAS, se acirra o processo de organização da gestão do trabalho, já que daquele momento em diante tem-se parâmetros, diretrizes e princípios norteadores do trabalho na assistência social. O debate acerca da gestão do trabalho vem sendo ampliado, em paralelo às discussões e enfrentamento no espaço da gestão pública os trabalhadores do SUAS continuam disputando e conquistando espaços.

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

Com base nas dificuldades enfrentadas na realidade cotidiana, os trabalhadores da assistência social mobilizaram-se para fins de discutir suas demandas, desse processo instaurou-se o Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS – FNTSUAS no ano de 2009.

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

O FNTSUAS reivindica junto à política de assistência a implementação do proposto pela NOB-RH/SUAS, compreende-se que este movimento de participação dos trabalhadores é imprescindível para que ocorra a articulação entre trabalhadores e governo a partir de espaços legítimos de negociação para a estabilização dos seus direitos, organização dos serviços e consolidação do SUAS.

As reivindicações em relação à gestão do trabalho estão pautadas na educação continuada, mesa de negociação nas três esferas de governo a fim de consolidar as relações e condições dignas de trabalho, considerando aspectos como a remuneração, a garantia do exercício profissional a partir de suas respectivas competências, planos de carreira, concurso público, jornada de trabalho de 30 horas, segurança e saúde, revisão e ampliação das equipes de referência, bem como a “Efetivação da NOB-RH/SUAS (2006)” (FNTSUAS, p. 2, 2013).

O processo de disputa não fica só no campo da gestão do trabalho, os

trabalhadores buscam também a consolidação do SUAS através de reivindicações de organização dos serviços, ampliação da rede, pactuação entre os entes federados para viabilizar o cofinanciamento tripartite e descentralizado, além do fortalecimento dos CRAS e CREAS.

A VIII Conferência Nacional de Assistência Social foi convocada extraordinariamente pela então Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Sra. Márcia Helena Carvalho Lopes, considerando como urgente avaliar a situação do SUAS, buscando o aperfeiçoamento do Sistema, ficou definido então para a VIII Conferência Nacional de Assistência Social de 2011, tratar sobre os avanços na consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios (BRASIL, 2010).

Neste mesmo ano, o Conselho Nacional de Assistência Social aprova a Resolução nº 17¹⁶ de 20 de junho de 2011, que ratifica a equipe de referência estabelecida pela NOB-RH/SUAS e que reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades e particularidades do trabalho social e das funções essenciais de gestão.

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

Esse e outros motivos denotam porque se considera uma luta, pois é um processo em disputa no campo da política social, a inserção dos trabalhadores (por sua força e organização) faz com que o campo da assistência ganhe destaque, potencializando os processos de organização do trabalho, ampliação e qualificação dos serviços, para Paiva (2011, p.18) “é ponto primordial da agenda dos trabalhadores sociais a apropriação teoricamente crítica e politicamente comprometida dos processos estruturais e de suas expressões cotidianas e lo-

¹⁶ A Resolução CNAS nº 017/2011 define: Assistentes Sociais, Psicólogos/as, Pedagogos/as, Sociólogos/as, Terapeutas Ocupacionais, Antropólogos/as, Musicoterapeutas, Economistas, Advogados/as e Contadores/as. Trabalhadores/as com formação em Ensino Médio e Fundamental, no âmbito da gestão e execução direta das ações socioassistenciais

cais”, oportunizando que os serviços se convertam em um processo “concientizador e organizador das formas de luta e transformações” das condições de vida dos usuários da política de assistência social.

A elaboração das apresentações e discussões feitas no evento, através dos relatórios e cadernos oportuniza a construção teórica do campo das relações sociais do trabalho na gestão pública e os impasses constitutivos da assistência social, bem como as possibilidades de enfrentamento.

Embora aprovada e num processo de implementação a NOB-RH/SUAS ainda pode ser considerada uma norma que coloca os trabalhadores num processo de disputa e conquistas, o debate continua, a prova disso é a chamada para a IX Conferência Nacional da Assistência Social no ano de 2013, que tem um de seus eixos voltados para a discussão da gestão do trabalho.

Os eixos da IX Conferência são: o cofinanciamento obrigatório da assistência social, a gestão do SUAS, a vigilância socioassistencial, os processos de planejamento, o monitoramento e avaliação, a *gestão do trabalho*, a gestão dos serviços, os programas e projetos, a gestão dos benefícios no SUAS e a regionalização.

Com os levantamentos efetuados se elaborou uma “linha do tempo” a fim de demonstrar a entrada da discussão sobre o tema da gestão do trabalho na política de Assistência Social na agenda política. É provável que as articulações tenham iniciado antes deste ano, porém os registros legais incorporam na agenda política a gestão do trabalho a partir da aprovação da NOB-SUAS.

Quadro 3 – Linha do tempo da gestão do trabalho do SUAS

2004	2005		2006	2007
Aprovação da Política Nacional de Assistência Social pela Resolução do CNAS nº 145/2004.	Aprovação da NOB-SUAS pela Resolução do CNAS nº 130/2005.	V Conferência de Assistência Social.	Aprovação da NOB-RH do SUAS pela Resolução do CNAS nº 269/2006.	Publicação da NOB-RH pela Resolução do CNAS nº 01/2007.
2009	2011		2013	
Constituição do Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS	VIII Conferência de Assistência Social.	Publicação dos profissionais que compõe a Assistência Social pela Resolução do CNAS nº 17/2011.	IX Conferência de Assistência Social.	

Fonte: Berwig (2013).

O quadro 3 demonstra a linha do tempo elaborada a partir do levantamento das ações voltadas para a discussão da gestão do trabalho, foco deste estudo.

Contudo, vale destacar o tempo histórico anterior a esse processo, demarcado legalmente pela aprovação da Assistência Social como política pública integrante do tripé da seguridade social através dos artigos 6º, 194, 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, e somente no ano de 1993, cinco anos depois, é sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social pela Lei nº 8.742 a LOAS.

Seguindo esse resgate do marco legal, registra-se a primeira política Nacional de Assistência Social em 1998, dez anos depois da Constituição Federal. Registra-se no ano de 1997 a primeira NOB e logo a segunda NOB no ano de 1998.

O primeiro item da linha do tempo apresentada no quadro 3 é a aprovação da Política Nacional de Assistência Social no ano de 2004, onze anos depois da aprovação da LOAS. Demarca-se ainda a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS em 2005, a Norma Operacional Básica de R.H. em 2006 e ainda a alteração da LOAS em 2012.

O que cabe problematizar é que, embora haja importantes avanços, o tempo histórico que se levou para constituir como política pública foi muito espaçado, com uma demora de dez anos para elaboração da primeira política de Assistência Social. O que faz com que as metas do plano decenal sejam bastante audaciosas com prazos de cinco anos para a efetivação das mudanças previstas.

A trajetória apresentada no quadro 3 demonstra um percurso inacabado, a gestão do trabalho enquanto balizador e eixo estruturante do SUAS, bem como o próprio sistema está em processo de implementação, é um campo de disputas a ser conquistado pelos trabalhadores que vem se organizando e ocupando seu espaço na construção da política de Assistência Social.

Descremem-se a seguir os aspectos que contemplam a elaboração da NOB-RH/SUAS, as diretrizes presentes e os princípios norteadores da gestão do trabalho.

1.4 NOB-RH SUAS: NORMAS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

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

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

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

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

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

Grosso modo, pode-se dizer que a política de Recursos Humanos é uma via de mão dupla, porque, ao mesmo tempo em que ela prevê melhores condições aos trabalhadores do SUAS, pretende proporcionar serviços de qualidade, oferecer um espaço digno, e trabalhadores qualificados e inteirados da política (BRASIL, 2006).

É elementar observar que o objetivo do SUAS, a partir da obtenção de trabalhadores competentes, é poder ofertar serviços de qualidade. Dessa forma, para que os processos se qualifiquem no âmbito da política pública de Assistência Social, a NOB-RH/SUAS normatiza as condições de gestão.

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

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

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

Tais diretrizes e orientações constantes, na NOB-RH/SUAS, são como um manual de gestão dos Recursos Humanos para a política de Assistência Social. Elas trazem, em seu teor, os principais pontos da gestão pública do trabalho e propõem mecanismos que regulam a relação entre gestores, prestadores de serviços socioassistenciais e trabalhadores (BRASIL, 2006).

Em relação às diretrizes específicas para a gestão de pessoas, a NOB-RH/SUAS sugere iniciar o processo reconhecendo os profissionais que atuam na política, na busca de caracterizar suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS. Através desse reconhecimento, verificar junto aos trabalhadores, servidores e gestores quais os compromissos que necessitam ser firmados para a execução de um trabalho que vise à prestação de serviços permanentes ao cidadão com qualidade.

A implementação da NOB-RH/SUAS, representa uma possibilidade para o aumento dos serviços oferecidos pelo município. De um lado, o município tem representado no seu orçamento um aumento dos custos para dar conta da

contratação de trabalhadores, por outro, oferece serviços continuados e desempenhados por trabalhadores em sintonia com a comunidade. “A NOB-SUAS aponta a política de recursos humanos como um dos eixos estruturantes do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e controle social” (FERNANDES, 2009. p.211).

A partir do diagnóstico realizado através de uma pesquisa sobre a gestão de pessoas na área da Assistência Social no Brasil, determinaram-se algumas metas para nortear os trabalhos de gestão de pessoas no plano decenal, descritas na NOB-RH/SUAS, que visam desde ampliar o quadro funcional, até a implementação da gestão desses recursos humanos, implantação de uma política de capacitação continuada, e garantir as condições adequadas de trabalho (BRASIL, 2006).

Há uma dicotomia entre os termos utilizados pela NOB-RH, pois em termo administrativos a gestão de pessoas é diferente da gestão de recursos humanos, os trabalhadores podem aí ser entendidos como pessoas ou como recursos, e isso pressupõem modelos de gestão diferentes.

A gestão de pessoas requer compreender sua “personalidade e individualidade - aspirações, valores, atitudes, motivações e objetivos pessoais”, portanto, é necessário um tratamento pessoal e individualizado. E a gestão de recursos requer identificar suas “habilidades, capacidades, experiências, destrezas e conhecimentos necessários” e, portanto, o tratamento desse recurso vai se dar pela média, igual e genérico (CHIAVENATTO, 2000, p.73).

As normas orientam para a construção da gestão de Recursos Humanos para a política de Assistência Social. Essas determinações surgem, num momento de “reestruturação e requalificação do setor público no Brasil”. (BRASIL, 2006, p.3). Compreende-se que o movimento é de reestruturação porque, a partir da construção de um Sistema Único de Assistência Social, começa-se a dar ênfase na proposta de equipes de referência para compor o quadro de trabalho do SUAS e na qualificação dos serviços prestados.

A NOB-RH/SUAS apresenta objetivamente os quadros profissionais para atendimento nos serviços da proteção básica e especial do SUAS, com definição do perfil do profissional a atuar nesta política, compreendendo o mínimo necessário para o desenvolvimento dos programas e serviços a serem prestados no âmbito da proteção social básica com base no número de famílias referenciadas.

O quadro 4 a seguir demonstra as equipes mínimas de referência dos

Centros de Referência da Assistência Social - CRAS para os municípios de diferentes portes. O porte do município determina o mínimo necessário para a implementação da política, permitindo assim que os municípios ampliem os serviços de acordo com as demandas locais.

Quadro 4 - Equipes de referência do CRAS, Proteção Social Básica.

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

Fonte: Brasil (2007, s/p.).

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

Um aspecto relevante da política é compreender que o porte dos Municípios e os níveis de gestão são determinantes para a constituição das equipes de referência nos CRAS e CREAS. A NOB-RH/SUAS traz em seu conteúdo a definição dos níveis de gestão, básica, média e plena. A gestão dentro destes três níveis prevê as atividades que o Município deve desenvolver e suas respectivas responsabilidades como: criação dos conselhos, apresentar relatório de gestão, existência de CRAS em número e capacidade conforme o porte do Município, ter uma política de recursos humanos com carreira para servidores públicos, entre outros (BRASIL, 2011).

O quadro a seguir demonstra as equipes de referência dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS para os municípios em diferentes níveis de gestão.

Quadro 5 - Equipes de referência dos CREAS, Proteção Social Especial de Média Complexidade.

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

Fonte: Brasil (2007, s/p.).

As equipes de referência, como estão propostas no quadro 5 acima, estão delimitadas ou constituídas considerando o número de famílias e usuários referenciados, considera ainda o tipo de atendimento e as demandas a serem atendidas no CREAS.

A composição do quadro profissional do CREAS como está apresentada pela NOB-RH delimita o patamar básico do cumprimento das responsabilidades dos municípios e estão vinculadas também ao nível de gestão em que o Município se encontra.

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

A gestão do trabalho é um dos eixos estruturantes do SUAS, ao lado de outros aspectos da Política de Assistência Social. O acesso ao fundo público está condicionado ao cumprimento de requisitos e de reordenamentos na gestão do trabalho, como a “constituição das equipes de referência conforme os níveis de gestão e a estruturação de condições mínimas de funcionamento das instâncias da gestão” (BRASIL, 2011, p.16).

Além da reordenação de quadros profissionais, há a orientação de qualificar os processos e formação e qualificação continuada dos trabalhadores atuantes na política. Mais que exigir qualificação profissional, a política revela aspectos importantes para o trabalhador, inclusive a previsão de investimento em planos de carreira, cargos e salários como valorização e estímulo ao trabalhador em sua carreira profissional.

As metas apresentadas revelam a orientação de investimento na máquina administrativa estatal e nos trabalhadores públicos, que ainda são identificados como servidores. Os investimentos objetivam a implementação de um novo modelo de gestão do trabalho, e, sobretudo, orienta a construção de espaços de trabalho adequado, condizentes com as necessidades dos trabalhadores no atendimento das demandas atendidas pela política em questão. Essas metas remetem a uma realidade totalmente nova dentro da política pública, pois compreende que o trabalhador é fundamental para o sucesso do Sistema e não nega a obrigação da Esfera pública de oferecer condições de trabalho, com equipamentos e estrutura física adequadas, e ainda condições laborais favoráveis ao desenvolvimento profissional.

O profissional que atua nesse espaço público está no uso de suas atribuições trabalhando em uma política que prevê o atendimento do interesse coletivo, pois esse, como visto anteriormente, é o papel do Estado. Portanto, para que as diretrizes citadas e as normas mencionadas efetivem-se na prática e façam efeito sobre a gestão pública, faz-se necessária a adesão dos gestores a NOB-RH/SUAS. A própria norma esclarece:

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

Conforme discutido anteriormente, as relações de trabalho com a esfera pública se desgastaram no modelo de estado neoliberal, isso porque tal mode-

lo de gestão repassou ao mercado atribuições que antes se davam somente no âmbito estatal. A partir dos processos de privatização de espaços estatais¹⁸ o mercado assume algumas empresas e serviços, antes públicas, e o terceiro setor ocupa um espaço importante prestando serviços em áreas como educação, saúde, segurança pública, etc., isso reflete sobre os trabalhadores estatais (MALDONADO,1997).

O advento da NOB-RH/SUAS e as mudanças no campo das políticas sociais ocorrem pelo plano de governo que se fortalece num modelo de gestão ampliado para o Estado. A NOB-RH surge na contramão de um contexto de aprofundamento de flexibilização das relações de trabalho em razão da reestruturação produtiva. E nesse contexto, o Estado vai tratar o trabalhador como um dos pontos para a efetivação das políticas públicas, nesse caso especificamente a política de Assistência Social. Portanto é imprescindível reconhecer como avanços as construções do SUAS e da NOB-RH/SUAS.

Essa melhoria dos serviços prestados pelo Estado é o que certamente a sociedade espera. O que o cidadão quer: “é encontrar, do outro lado do balcão um servidor que reúna a isenção, a impessoalidade e a presteza técnico-normativa do burocrata com a agilidade, a iniciativa e a criatividade do gerente moderno” (NOGUEIRA, 2005, p. 124). Esse sentimento se processa na sociedade porque se construiu uma imagem de que o mercado oferece melhores serviços que o Estado. Nogueira (2005) destaca que isso ocorre devido a “uma campanha contra o Estado, que incentiva as pessoas acharem que tudo aquilo que é público tem menor qualidade” (NOGUEIRA, 2005, p.122).

Nesse contexto de expectativa da sociedade em receber serviços qualificados, a partir de trabalhadores qualificados, é que se acredita na Política de Recursos Humanos como a gestão do trabalho capaz de promover uma reformulação do quadro funcional em busca da melhoria dos serviços socioassistenciais. Todo o esforço apresentado pela NOB-RH/SUAS de gestão participativa, descentralizada, investimento nos recursos humanos valorizando os profissionais da assistência social, legitimando o espaço dos trabalhadores como parte do processo de construção de um sistema, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

¹⁷ Segundo Maldonado (1997, p.23) para que os países adaptem-se o mundo globalizado é necessário: “abrir a economia à concorrência internacional, propiciar ampla liberdade de movimento ao capital, desregular os mercados internos, em especial o mercado de trabalho, e realizar uma ampla privatização das empresas estatais.”

Considerando que os passos dados são conquistas e avanços que ainda estão ocorrendo, torna-se importante avaliar o processo ainda em implementação para conhecer até onde se chegou e quais ações ainda são necessárias para continuar avançando na estruturação do SUAS, portanto, o item a seguir aborda o conteúdo expresso na NOB-RH construído a partir da análise documental.

1.5 ORIENTAÇÕES PARA GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS: ANÁLISE DA NOB-RH/SUAS

O texto elaborado em conjunto pelos vários segmentos organizados da sociedade - trabalhadores, gestores públicos, conselhos, fóruns, secretarias etc., representa os esforços realizados em torno da organização do SUAS. O estudo realizado destaca os pontos fundamentais para a reflexão da gestão do trabalho da assistência social na esfera pública. É imperioso conhecer o texto para analisar a realidade dos municípios pesquisados na região da AMFRO. A NOB-RH/SUAS se trata de um documento normativo para a implantação e implementação da gestão do trabalho na política pública de assistência social. Segundo o conceito presente no próprio documento NOB “é o instrumento que definirá o modo de operacionalizar os preceitos da legislação que rege o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (BRASIL, 2006 p.39).

Esse documento concretiza uma das metas do Plano Decenal elaborado pela ocasião da V Conferência Nacional de Assistência Social. A meta nº 2 do Plano Decenal deliberada neste encontro prevê construir e implementar a gestão do trabalho no âmbito da assistência social. De início, na apresentação do documento a NOB-RH apresenta elementos que implicam na implementação do SUAS, sendo um deles a gestão do trabalho. Considera a gestão do trabalho um ponto que merece atenção para a implementação do SUAS. O texto aponta para a elaboração da NOB-RH ser o atendimento de uma reivindicação a partir da construção da Política Nacional de Assistência Social em 2004, o que aponta para a existência de um processo e de mobilizações anteriores ao documento NOB-RH.

A apresentação salienta ainda que a elaboração da NOB-RH acontece em um momento de reestruturação do setor público no país, que ocorre pelo investimento no setor público e em servidores públicos federais. Federais, porque no ano de 2006 foram contratados por via de concurso público um con-

tingente significativo de novos servidores para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, porém, o Ministério compreende que a contratação não é o suficiente e remete à necessidade de qualificar através de um processo sistemático de educação continuada e estruturação de carreiras próprias no âmbito da assistência social.

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

Apresenta sinteticamente as diretrizes para desenvolver o processo de gestão do trabalho na política de assistência social, considerando a proposição de estímulos de valorização dos trabalhadores, buscar conhecer os trabalhadores que atuam nesta política, identificar e evidenciar os pactos necessários entre gestores, servidores e trabalhadores da rede socioassistencial, além de desenvolver uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico e política do conjunto de trabalhadores da assistência social (BRASIL, 2006).

A introdução, nas páginas 10 e 11 do documento, apresenta 17 itens que versam, entre outros aspectos, sobre o fortalecimento da política de assistência social como política de seguridade social a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, um direito do cidadão, promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a implementação de um sistema, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Aborda, nesse sentido, o caminho percorrido desde a CF até o momento em que se discute a construção de um sistema único de assistência social e a implementação de normas para a gestão do trabalho.

Um dos aspectos mencionados no item 4 da introdução é o fator da disparidade entre os trabalhadores do SUAS em todo o Brasil, em vista da grande discrepância em relação ao nível de escolaridade e formação profissional entre eles, dados evidenciados pela pesquisa “Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva dos SUAS” (BRASIL, 2006, p. 10).

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

Na introdução ainda é possível verificar que é a partir das deliberações da V Conferência de Assistência Social ocorrida no ano de 2005 que está embasada a construção da NOB-RH.

Delimita-se ainda nesta parte do texto os principais eixos de estruturação da NOB-RH considerados importantes para a implementação da gestão do trabalho, como os princípios e diretrizes para a gestão do trabalho; princípios éticos para trabalhadores da assistência social; equipes de referência; política de capacitação; planos de carreira, cargos e salários; diretrizes para entidades e organizações e cofinanciamento da gestão do trabalho; responsabilidade e atribuições dos gestores federais, estaduais e municipais; controle social da gestão do trabalho e regras de transição.

Esses eixos contemplam na sua integralidade o conteúdo da NOB-RH/SUAS que se dedica a detalhar as diretrizes e princípios da gestão do trabalho na esfera pública da assistência social (BRASIL, 2006).

Os princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS ganham um capítulo exclusivo no documento. Tais princípios e diretrizes apresentados pela NOB-RH são entendidos como delimitadores para o processo de qualificação dos serviços socioassistenciais. Esse entendimento decorre do fato de compreender que um serviço de qualidade passa pela estruturação do trabalho, o que implica:

- a) Qualificação e valorização dos trabalhadores;
- b) Cargos preenchidos através de nomeação por concurso público;
- c) As equipes devem contemplar a quantidade necessária para a execução dos serviços;
- d) Elaboração de um processo de educação permanente.

Com esses processos a NOB-RH tem o objetivo de garantir na política

de Assistência Social a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores visando o fim dos contratos de terceirização, um processo permanente de qualificação, realizar um planejamento estratégico e o controle social.

Sobre os princípios éticos definidos no item III da NOB-RH, percebe-se que o documento não se limita a normatizar como fazer em nível de administração, a gestão do trabalho passa também pelo processo de trabalho desenvolvido pelas equipes de referência a partir do item que determina os “princípios éticos para os trabalhadores da assistência social” (BRASIL, 2006, p. 13).

Tais princípios norteadores, além de delimitar a ação na política de assistência social, apontam uma dimensão ética e política a ser construída. Esse processo é relevante na medida em que pode representar a construção de pilares que irão desmistificar a política de Assistência Social como espaço de favor e ajuda historicamente constituído.

O texto apresenta princípios como a “defesa intransigente dos direitos”, compromisso na oferta de serviços com a garantia de que os pressupostos da política sejam atendidos, desburocratização da relação com os usuários, “devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas”, “proteção à privacidade, observando o sigilo profissional”, acesso dos usuários à informação, “garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende”. São detalhes no âmbito da gestão que mudam a forma de atendimento, levando trabalhadores e usuários a uma nova compreensão do espaço público da política de assistência social (BRASIL, 2006, p. 13).

A proposta ao longo do texto remete ao conjunto de trabalhadores da assistência social, em consonância com o proposto, a NOB-RH apresenta os quadros com as respectivas equipes de referência em cada espaço particular, CRAS, CREAS, abrigos, casa-lar, família acolhedora, república, Instituições de Longa permanência, bem como os quadros de profissionais de referência das funções essenciais da gestão nos diferentes níveis de governo - municipal, estadual, federal e Distrito Federal (BRASIL, 2006).

As equipes de referência estão compostas considerando o quadro mínimo de trabalhadores necessários para a execução das atividades nos diferentes serviços da assistência social. Consideram-se ainda aspectos como porte do município, níveis de gestão inicial e proteção social básica e proteção social especial.

Para que se efetive o disposto nos quadros, o ponto sobre a estruturação e organização das equipes é fundamental, considerando os aspectos da forma-

ção e qualificação profissional dos trabalhadores, bem como o perfil desejado desses profissionais e ainda o ingresso sob regime estatutário por nomeação através de concurso público, evitando assim a troca dos trabalhadores em troca de gestão, bem como valorizar os trabalhadores oportunizando um espaço qualificado de trabalho e de serviços ofertados aos usuários (BRASIL, 2006).

As equipes estão constituídas como equipes mínimas de referência, ficando a cargo dos municípios adequarem as equipes para o atendimento e oferta dos serviços de acordo com as demandas existentes em cada território.

Para além de delimitar o número de profissionais a NOB-RH também dispõem quem são os trabalhadores que deverão compor este quadro efetivo, com a descrição de suas respectivas competências e habilidades técnicas. Exigindo, por exemplo, trabalhadores de nível técnico com nível superior e experiência em trabalhos comunitários e gestão.

Ainda sob o nível de gestão municipal, a NOB-RH prevê para exercício das funções essenciais um quadro a ser formado de trabalhadores que irão trabalhar junto ao Secretário (a), gestor da assistência social, sob o foco da gestão, como os coordenadores de CRAS e CREAS, gerenciamento do Fundo Municipal de assistência social e controle dos programas, serviços, projetos e benefícios, a gestão do trabalho (BRASIL, 2006).

Sobre a capacitação dos trabalhadores a NOB-RH apresenta um conjunto de diretrizes para compor a política nacional de capacitação. O primeiro ponto destacado é que a coordenação e financiamento da política de capacitação fica sob responsabilidade dos Estados, Distrito Federal e União. No entanto, os municípios tem sua parcela de contrapartida na medida em que esses devem se organizar e criar estratégias de liberação dos trabalhadores da política de assistência social para as capacitações, contando ainda com o deslocamento, hospedagem e não tendo prejuízos de recebimentos. O ponto central dessa diretriz é a capacitação dos trabalhadores do SUAS através de um Plano de capacitação e educação permanente, indica ainda, de que forma essa educação deve ocorrer, sistemática e continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada (BRASIL, 2006).

As diretrizes vão além da capacitação permanente, elas são também para a elaboração dos planos de carreira, cargos e salários – PCCS. Essas diretrizes apontam para a instituição de Planos de Carreira Cargos e Salários em todas as esferas de governo para os trabalhadores do SUAS, da administração direta e indireta.

Para a construção dos PCCS a NOB-RH apresenta um conjunto de princípios, como:

a) Universalidade dos planos, contemplando todos os trabalhadores do SUAS; equivalência dos cargos ou empregos, classificando grupos por categorias profissionais (multiprofissionais) proporcional a carga horária e nível de escolaridade;

b) A elaboração dos planos de carreira observando o nível de conhecimento, as exigências e responsabilidades pela tomada de decisões;

c) Com o objetivo de valorizar os trabalhadores do SUAS e construir um espaço de trabalho efetivo, o plano de carreira normatiza também a forma de acesso à carreira pública, condicionado à aprovação em concurso público, provas e títulos, favorecendo a seleção de profissionais qualificados e valorizando sua permanência através da estabilidade;

d) A mobilidade do trabalhador, adequação funcional, tratar e utilizar os PCCS como instrumentos de gestão;

e) A educação permanente como proposta de qualificação e manutenção do espaço de trabalho e dos trabalhadores e o que a NOB-RH chama de compromisso solidário considerando que os PCCS são compromissos pactuados com gestores e trabalhadores em prol da qualidade dos serviços.

A partir dos princípios, o texto estabelece também as diretrizes para tal construção, observando todos os princípios estabelecidos como norteadores dessa política.

A NOB-RH apresenta diretrizes para as entidades e organizações de assistência social. Há controvérsias sobre a NOB-RH dispor diretrizes para a gestão do trabalho no âmbito privado para essas entidades. Isso porque, elas estarão fora da alçada da gestão pública no que se refere aos trabalhadores, pois se trata de uma política pública sendo executada pela iniciativa privada através de convênios, ou seja, sendo executada de forma terceirizada, onde a alçada da gestão, organização e fiscalização do trabalho compete ao Ministério do trabalho e legislações vigentes em torno dos trabalhadores celetistas.

Embora se possa tecer uma análise sobre esse processo contraditório estudando os aspectos legais dessa pretensão da NOB-RH, compreende o aspecto de integrar ou reconhecer enquanto trabalhadores do SUAS aqueles profissionais contratados pelas organizações que prestam serviços, devendo essas instituições zelar por alguns aspectos predeterminados aos trabalhadores

da política de assistência social como: valorizar seus trabalhadores, ofertar serviços de qualidade, elaborar um plano de capacitação, buscar em parceria com poder público a isonomia salarial, manter atualizados os dados sobre os trabalhadores do SUAS (BRASIL, 2006).

Diretrizes para o co-financiamento da gestão do trabalho, para que se possa realizar o previsto na NOB-RH é preciso a disponibilidade de financiamento das ações que possam desenvolver as propostas de educação, valorização dos trabalhadores. Um dos pontos é regulamentar que os recursos financeiros repassados pelo governo federal possam ser utilizados para co-financiar serviços, programas, projetos e que permitam a remuneração dos trabalhadores/servidores públicos concursados. Além de regulamentar o repasse destaca-se no texto também a previsão em cada esfera de governo recursos próprios nos orçamentos para realizar concursos públicos, promover capacitação e educação permanente. Observa-se que tais recursos só poderão ser utilizados para remunerar trabalhadores da assistência social aprovados por concurso público (BRASIL, 2006).

Outro aspecto apresentado na NOB-RH versa sobre as responsabilidades e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do distrito federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS. As atribuições destinadas aos gestores da assistência social estão divididas pelas diferentes esferas de governo. Delimitam-se neste item as obrigações dos gestores municipais, estaduais do Distrito Federal e União, que possuem em comum a organização do sistema de gestão do trabalho no âmbito do SUAS, criação de diretrizes para acompanhamento do processo de implantação da NOB-RH, designar nas diferentes esferas estrutura administrativa para a gestão do trabalho, elaborar um diagnóstico da situação da gestão do trabalho existente com a finalidade de identificar as demandas e necessidades de organização em cada setor. Organizar um sistema de informações da gestão do trabalho no SUAS, estabelecer e planejar um plano de ingresso de profissionais necessários para a execução de programas projetos e serviços nesta política.

Este item elabora uma metodologia de trabalho para organizar a gestão do trabalho na assistência social, propõem ainda, instituir mesa de negociação como espaço de deliberação e negociação entre gestores, trabalhadores e organizações do setor privado para discutir e construir os PCCS. Entre as responsabilidades dos gestores municipais estão:

- a) Destinar recursos para compor quadro de trabalhadores específicos (previstos ns NOB-RH) através de concurso público;
- b) Instituir estrutura administrativa responsável pela gestão do trabalho;
- c) Elaborar diagnóstico das condições do trabalho contemplando: quantidade de trabalhadores, por cargo, cedidos, emprestados; Distribuição dos serviços por base territorial; Qualificação formação; categorias profissionais e especialidades; Número de profissionais na Secretaria, no monitoramento e avaliação, na gestão, na capacitação, no BPC, outras áreas de interesse;
- d) Contribuir para a organização do cadastro dos trabalhadores, manter e atualizá-lo;
- e) Elaborar quadro de necessidades para implementar e manter o quadro completo de trabalhadores, bem como, estabelecer um plano de ingresso de trabalhadores;
- f) Realizar concurso público;
- g) Oferecer condições adequadas de trabalho;
- h) Nomear comissão paritária para elaboração do PCCS;
- i) Elaborar Plano municipal de capacitação, bem como definir normas para liberação dos trabalhadores para capacitações;
- j) Garantir o co-financiamento para implementação da gestão do trabalho;

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

Sobre o controle social, a NOB-RH apresenta-se como uma das vias de fiscalização e deliberação que visa também integrar as ações da gestão do trabalho. Para tanto, a NOB-RH prevê que seja constituído em todas as esferas de governo comissões paritárias no âmbito dos Conselhos de assistência social para tratar desse eixo de estruturação do SUAS. Estabelece também a criação de espaços de debate e formulação de propostas através de seminários locais e regionais, além de conferências.

Com base nessa premissa, foi efetuada nos anos de 2010 e 2011 a capacitação para controle social nos municípios, para Assistência Social e Bolsa Família, com o propósito de atingir uma das metas relacionadas ao processo de aprimoramento da capacidade institucional dos conselheiros. A capacitação contribuiu ainda para o processo da efetivação das diretrizes de participação popular e controle social das políticas públicas (BRASIL, 2011).

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

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

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

O documento apresenta ainda a lista de referências consultadas, bem como, a listagem de pessoas e instituições que contribuíram para a versão preliminar da NOB-RH/SUAS. As referências utilizadas como base para elaboração e redação da NOB-RH estão pautadas basicamente em legislações

federais. As referências apresentam um conjunto de Leis, Políticas, resoluções, decretos presidenciais, relatórios públicos de pesquisas nacionais.

Destaca-se a Constituição Federal de 1988, texto elaborado pelo CFESS – Conselho Federal de Serviço Social. Contribuíram para elaboração da versão preliminar aprovada pelo CNAS, um conjunto de Conselhos de assistência social de diversos Estados Brasileiros, Associações de Município, Comissão integradora bipartite/RS, Fóruns de deliberações da assistência social de vários Estados, Secretarias de Estado e de Municípios, e Conselhos regionais e nacionais de Serviço Social, Psicologia. Destaca-se ainda a participação do CNAS, CONGEMAS, FONSEAS, MDS, Ipea, MEC, MS (BRASIL, 2006).

O estudo realizado em relação ao conteúdo da NOB-RH evidencia os aspectos da organização do trabalho no SUAS, dando assim subsídios para analisar a realidade apresentada empiricamente a partir da pesquisa de campo realizada na região da AMFRO. Apresenta-se a seguir a metodologizada pesquisa realizada.

Capítulo 2

Processo de Implementação: desvendamento da realidade através da pesquisa

“Toda a ciência seria supérflua se a forma de manifestação e a essência das coisas coincidissem imediatamente”
(Marx, 1989).

A metodologia tem uma complexidade única no desenvolvimento de um estudo elaborado a partir de pesquisa, além de complexo é um aspecto fundamental para o desenvolvimento do trabalho científico. Requer, portanto, habilidades e dedicação do pesquisador que debruça seu olhar sob a construção de um percurso metodológico a fim de responder o problema de pesquisa e elencar um conjunto de elementos que sejam capazes de subsidiar as respostas, com base em leituras e uma análise sob fatos empíricos.

Para além de buscar respostas ao problema de pesquisa, evidencia-se o processo desenvolvido como uma avaliação da implementação da gestão do trabalho na política de assistência social. Neste sentido, a avaliação feita pela autora deste trabalho, partiu da construção de indicadores (estes serão apresentados no item 3.1.2) que proporcionaram uma dimensão clara do processo de implementação e, também, apontaram possíveis contribuições para a política de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. Isso porque no contexto atual da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, que está implementando o Sistema Único de Assistência Social com vistas a normatizar e materializar a PNAS, vem sendo construído, a implementação da Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Para Baptista (2000, p.103) “implementar significa tomar providências concretas para a realização de algo planejado”. Nesta lógica, avaliar o processo de implementação pressupõe avaliar os passos definidos no planejamento para a efetivação de uma política, programa ou projeto.

Sabe-se que essa norma pretende melhorar as condições de trabalho, valorizando o trabalhador com o intuito de oferecer serviços e atendimento mais

qualificados no âmbito da assistência social. Como é uma proposta recentemente aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social¹ encontra-se em processo de implementação. Essa conjuntura é que dá significado e importância à pesquisa e avaliação do processo de implementação, podendo a partir delas, compreender os fatores que são determinantes para a efetivação da política de gestão de recursos humanos.

2.1 PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO: DESVENDANDO A IMPLEMENTAÇÃO DA NOB-RH/SUAS

O projeto de pesquisa ora apresentado surgiu com o intuito de desvendar as condições da implementação da Política de Recursos Humanos do SUAS, a NOBRH/SUAS em nível de gestão municipal na região da AMFRO.

Desde o período da graduação em serviço social, a partir do estágio obrigatório desenvolvido na Secretaria Municipal de Assistência Social de um Município do Rio Grande do Sul no ano de 2009, vivenciou-se que não havia naquele espaço, até aquele momento, planos de carreira, além disso, havia poucos profissionais concursados e não existia um processo contínuo de qualificação ou capacitação para os trabalhadores do SUAS.

Os únicos que participavam, eventualmente, de alguma capacitação eram os Gestores e os técnicos do serviço social, deixando as informações a um acesso restrito em relação aos demais trabalhadores desta política. Situação que se repete no contexto pesquisado, as capacitações estão atreladas a cursos pontuais em que participam coordenadores, gestores e alguns poucos profissionais sem processo de multiplicação para os demais trabalhadores.

Essa situação foi o que motivou inicialmente a realização da pesquisa que resultou no Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “NOB-RH/SUAS e os serviços socioassistenciais: uma reflexão acerca da perspectiva de trabalho no espaço público da política de assistência social”. No entanto, esse foi um estudo que de modo algum esgotou as possibilidades de análise sobre a implementação da gestão do trabalho na assistência social, fato que leva a continuar pesquisando.

É considerando que a realidade social está em constante movimento e constante transformação que os estudos podem auxiliar a avaliar as mudanças

¹ A NOB-RH/SUAS foi aprovada pelo Conselho no dia 13 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006).

ocorridas na realidade concreta.

Alimentando o processo iniciado ainda na graduação em serviço social, este estudo, que possibilitou o acesso ao Mestrado em Serviço Social propõe-se a continuar pesquisando o tema da NOB-RH/SUAS, agora debruçando o olhar sob a ótica da gestão do trabalho na política de assistência social em outra região do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, delimitou-se como tema da pesquisa a implementação da Política de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, na região dos Municípios que compõe a Associação dos Municípios da Fronteira Oeste (AMFRO).

2.1.1 Pesquisa avaliativa

A proposta do estudo trata-se de uma pesquisa do tipo avaliativa e é com o enfoque de avaliar a implementação, em curso, da política de Recursos Humanos da Assistência Social que se apresentou a pesquisa intitulada “A Implementação da Política de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social na Região da AMFRO”.

É preciso mencionar que a política social é nada mais, nada menos que uma política pública, e sua constituição se dá pela Intervenção do Estado frente às demandas da população.

A política pública tem em sua natureza um caráter interventivo, com objetivos de construção da cidadania e garantia de direitos. Porém, por estar numa arena de muitos interesses, a política pública não significa apenas ação, mas também uma omissão intencional em que o Estado determina parcialmente aonde vai ou não intervir (PEREIRA, 2008).

A avaliação de políticas não é uma proposta nova, mas um processo que ganha ênfase na década de 1980 no Brasil, a partir de necessidade de criar políticas sociais mais justas pelo agravamento da questão social e ainda pela escassez de recursos no País.

Neste período, a avaliação de políticas tem a finalidade de buscar soluções que permitam aumentar a rentabilidade na aplicação de recursos financeiros. O modelo das avaliações é positivista com a perspectiva quantitativa (GOMES, 2001).

O processo de redemocratização que o País viveu na década de 1980 abriu espaço com maior possibilidade de participação da sociedade. O advento da Constituição Federal de 1988 assegura a cidadania como direito e regulamen-

ta o controle social², o que contribui para o debate da redemocratização, que alcança inclusive os modelos de avaliação das políticas, com previsão de participação popular.

Esse processo histórico rebate também nas formas de avaliação que agora pressupõe modelos alternativos de avaliação que possam ser capazes de superar os limites postos pelo modelo positivista tradicional.

Segundo Prates (2010, p.5) “a avaliação de políticas, programas e projetos pode ser caracterizada como um tipo de investigação social”, essa investigação pede uma “prática sistemática, planejada e com objetivo de obter informações”. Esse processo vai posteriormente subsidiar a análise conclusiva da avaliação apontando para o desenvolvimento da política.

Para Arretche (1998) as avaliações de políticas sociais se dedicam a compreender a configuração destas políticas. Esse movimento pressupõe reconhecer e explicar a dimensão, significado, abrangência, funções e demais elementos que possam atribuir forma e significado às políticas.

Para avaliar uma política social é preciso conhecer e dominar tipos de avaliação, mas, para além disso, é necessário reconhecer que estas políticas têm um papel fundamental para a consolidação do Estado democrático, e para exercer essa função se faz necessário colocar em destaque que a política é um conjunto de programas projetos e ações que devem universalizar os direitos.

A avaliação de políticas sociais é então um processo complexo que exige planejamento sistemático, objetivos claros e uma proposta metodológica com rigor científico, como a pesquisa social. Caso contrário, evidencia-se os limites da avaliação, tornando os dados incapazes de validar uma proposta de mudança, tornando-se irrelevante, incorrendo em perder sua validade e credibilidade (PRATES, 2012).

A avaliação pode ainda, ser determinada quanto ao período em que vai ocorrer. Considerando a proposta de avaliação da implementação da NOB-RH/SUAS, identifica-se que a mesma é uma avaliação ex-post, pois pretende avaliar uma política de caráter contínuo, e a proposta está sendo realizada num período de implementação, o que supõe um monitoramento da política

² A participação popular pelo controle social é um das características do Estado Democrático de Direito, no qual a população, mesmo após a escolha de seus representantes pelo voto, possui o objetivo de acompanhar, contribuir e fiscalizar a ação do agente público, visando à maior efetividade dos direitos fundamentais (BRASIL, 2011, p.89).

em processo de implantação.

Para Cohen e Franco (1993) as avaliações classificam-se em ex-ante, ou ex-post dependendo de seus objetivos. A avaliação ex-ante, pretende avaliar custo-benefício e custo-efetividade, enquanto a avaliação do tipo ex-post pretende um monitoramento durante o processo, e avaliar impacto ao final do processo. E ainda, em função de quem avalia, pode ser externa, interna, mista ou participativa.

Concorda-se com Arretche (2001, p. 48) quando a autora relata que o processo de avaliação das políticas públicas é permeado de vontades e interesses o que caracteriza “como um campo de incertezas”. Isso ocorre porque as concepções ideológicas dos agentes envolvidos na elaboração e implementação das políticas sociais dificilmente serão coincidentes.

O título sugestivo de Arretche (2001, p. 42) “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”, chama atenção para que avaliadores e pesquisadores não compactuem com o reducionismo de avaliar o processo de implantação e implementação de políticas sociais, delimitando o processo como fracasso.

Para tanto, é necessário conceber que a implementação modifica a política pública. Cabe destacar ainda que no contexto da realidade da administração pública a implementação da política ocorre em um ambiente caracterizado pela mutação, que é alheia à vontade dos implementadores.

É com este olhar que se pretende tecer a avaliação do processo da política de recursos humanos da Assistência Social, como algo em construção que vem sofrendo as mutações da fase de implementação.

Para avaliar o desempenho das políticas públicas, os indicadores são importantes ferramentas que disponibilizam informações básicas para elaboração de diagnósticos e desvendamento da realidade social. São instrumentos criados não só para avaliar, mas também para subsidiar e amparar o desenho de determinadas políticas públicas.

2.1.2 Indicadores de avaliação da NOB-RH

A construção de indicadores é de extrema importância para o processo de avaliação, já que estes são ferramentas gerenciais para a implantação e implementação de políticas, programas e projetos sociais. Para determinar indicadores é preciso olhar com atenção os objetivos da avaliação, pois é dos

objetivos propostos que retiramos as informações para a construção de indicadores de avaliação.

Para o IBGE (2005) os “indicadores sociais são estatísticas que retratam o estado social de uma nação, região, cidade ou local a partir de um conjunto de dados sobre aspectos da sua vida”.

Como proposta de indicador estatístico, são indicadores quantitativos, que vão subsidiar uma análise quantitativa, o que não impede, porém, de avançar numa análise qualitativa baseando-se nos dados levantados.

Para o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos (SNIU, 2002) os indicadores são uma “série de dados estabelecidos com o objetivo de trazer respostas específicas sobre os processos analisados”. E ainda, segundo Cardoso (2002) a avaliação se dá sob os aspectos da realidade em que se quer intervir, numa perspectiva diagnóstica e propositiva em termos de estratégias e prioridades ou para avaliação do desempenho de políticas e programas. Essa definição de indicadores é o que mais se encaixa no propósito da pesquisa sobre a NOB-RH/SUAS, pois além de avaliar o processo de implementação supõe uma proposição que pode incidir em mudanças para qualificar a implementação após o diagnóstico.

Para poder avaliar o processo de implementação da NOB-RH/SUAS, foram determinados indicadores que possam subsidiar a avaliação da NOB-RH/SUAS. Os indicadores podem ainda ser divididos em quantitativos e qualitativos. Segundo Prates (2011) os indicadores quantitativos são trabalhados com ênfase no tratamento estatístico, enquanto que os indicadores qualitativos são mais complexos, pois são construídos de forma articulada a categorias de análise conceituais e analisados a partir de técnicas como a análise de conteúdo.

Para realizar o estudo da implementação da NOB-RH/SUAS, os indicadores deverão atentar para os objetivos desta política. Para isso os indicadores estão relacionados às seguintes categorias centrais da política em questão, como a contratação os trabalhadores por concurso público, política de capacitação, educação permanente, equipes de referência, plano de carreira, cargos e salários, responsabilidades e atribuições dos gestores e controle social (BRASIL, 2006).

Os indicadores a seguir apresentados foram elaborados a partir da NOB-RH/SUAS, considerando que para avaliar a gestão do trabalho a partir desta normativa, é preciso, portanto, contemplar dados quantitativos – número de

trabalhadores concursados - que representam a suficiência ou não das equipes em relação aos serviços prestados pela política de Assistência Social. Avaliar ainda a constituição das equipes de referência dos CRAS e CREAS, suas formas de contrato e vínculos profissionais.

Outro indicador diz respeito à existência ou não dos planos de capacitação e educação permanente e planos de carreira, cargos e salários, como eixo fundamental do processo de qualificação e valorização dos trabalhadores.

Entende-se então que o conjunto de indicadores elaborados auxilia no processo de avaliação, pois se referem a importantes eixos estruturantes da NOB-RH/SUAS, os indicadores são:

- a) Número de trabalhadores concursados;
- b) Vínculo de trabalho dos profissionais da Política de Assistência Social;
- c) Plano de capacitação e educação permanente;
- d) Equipes de referência dos CRAS e CREAS;
- e) Existência de planos de carreira, cargos e salários;

O processo de avaliação ex-post realizado durante a implementação não traz resultados finais, pois os indicadores são para evidenciar, ou subsidiar o processo que está em construção. Assim, servindo de subsídio para possíveis mudanças e/ou melhorias, não trazendo uma realidade imutável. Desenha-se a seguir o percurso metodológico adotado para desenvolver o estudo em questão.

2.1.3 Percurso Metodológico da pesquisa

Para o desenvolvimento deste estudo elaborou-se um problema de pesquisa. Sob a compreensão de que o problema de pesquisa é a construção de um objeto de estudo, escolheu-se formular um problema em forma de pergunta, de maneira clara e precisa, delimitando uma dimensão viável, de acordo com as características trazidas por Minayo (2008).

Considerando o exposto até aqui, justifica-se o proposto projeto de pesquisa, ressaltando a importância de conhecer o processo de implementação da Política de Assistência Social, particularizando a gestão do trabalho a partir da Norma Operacional de Recursos Humanos.

Assim se questiona: *Como vem sendo implementada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, no âmbito*

municipal, no Estado do Rio Grande do Sul?

A fim de responder ao problema de pesquisa, foram desdobradas as questões norteadoras a seguir indicadas:

- Quais as orientações sobre a implementação da gestão do trabalho presente na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos?
- De que forma os municípios vem trabalhando para a implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos?
- Qual a contribuição da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para a qualificação dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social?

A primeira questão norteadora refere-se ao processo de análise documental da NOB-RH/SUAS. A segunda questão é avaliada com base nos aspectos evidenciados relacionados aos indicadores estabelecidos de número de trabalhadores concursados; vínculo de trabalho dos profissionais; existência ou não de planos de capacitação e educação permanente e planos de carreira, cargos e salários, somados ainda ao estudo das equipes de referência dos CRAS e CREAS. E a terceira questão norteadora avalia, com base nos dados coletados, os avanços registrados após a aprovação da NOB-RH nos espaços públicos da política de Assistência Social dos municípios pesquisados.

Tais questões objetivam dar subsídios para responder a questão central e atender o pressuposto do objetivo geral da pesquisa que pretende *analisar como vem sendo implementada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, a fim de contribuir para o desenvolvimento dessa política no âmbito da gestão municipal.*

Os objetivos específicos se propõem a:

- Aprender as determinações e orientações para a implementação da gestão do trabalho presente na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, para contribuir no desenvolvimento desta política.
- Identificar como os municípios vem trabalhando para a implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, a fim de problematizar sua eficácia na gestão do trabalho.
- Refletir sobre as contribuições da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, para a qualificação da Política de Assistência Social.

Por ser uma pesquisa que adentrou na realidade existente das instituições, na tentativa de identificar os elementos que implicam na efetivação da política de recursos humanos do SUAS, a abordagem da pesquisa se configura

um estudo do tipo qualitativo, com procedimentos complementares quantitativos, de caráter exploratório e explicativo.

Lembrando que a pesquisa qualitativa tem o objetivo principal de interpretar o que se propõe observar. Quem observa e interpreta influencia e é influenciado pelo fenômeno pesquisado, umas das principais características dos métodos qualitativos são a imersão do pesquisador no contexto e a perspectiva interpretativa da condução da pesquisa. Para Yamamoto (2001, p.262)

[...] a pesquisa de situações concretas que são objeto do trabalho do assistente social, é o caminho necessário para a compreensão dos fenômenos particulares com os quais o assistente social lida no seu cotidiano, alimentando a elaboração de propostas de trabalho fincadas na realidade e capazes de acionar as possibilidades de mudança nela existentes.

Para que este estudo possa trazer a tona os elementos necessários para uma análise serão respeitados alguns critérios, característicos da pesquisa qualitativa, como a descrição detalhada dos fenômenos e comportamentos, utilização de citações diretas de pessoas sobre suas experiências e trechos dos documentos analisados.

Com base no caráter exploratório da pesquisa, esta contempla a análise bibliográfica e entrevistas com pessoas que vivenciam no seu cotidiano o assunto a ser problematizado, com vistas a aprimorar ideias e compreender o fenômeno a ser estudado.

Contemplando o caráter explicativo, a pesquisa visa ainda identificar os fatores que contribuem para o desenvolvimento da NOB-RH, buscando aprofundar o conhecimento da realidade nos municípios investigados (GIL, 2007).

A partir da pretensão de avaliar, dentro das diferentes dimensões demográficas dos municípios, quais são os elementos que implicam na implementação da NOB-RH/SUAS, utilizou-se o método dialético-crítico, de forma que, em consonância com o mesmo fossem observadas no contexto acompanhado as categorias contradição, totalidade e historicidade.

As categorias do método foram elencadas pela importância de: perceber a historicidade do processo reconhecendo que não é algo pronto, tentando contemplar a totalidade do fenômeno estudado, considerando as contradições intrínsecas nas relações sociais e nas ações de construção das políticas sociais.

A utilização desse método permite reconhecer a especificidade histórica e a construção social dos fenômenos existentes. A aplicação da lógica dialética vê o mundo material e social em um estado constante de movimento, e sua opção traz consequências metodológicas que implicam:

Estudar o desenvolvimento histórico de um fenômeno para revelar mudanças na sua conceitualização através do tempo; Produzir conhecimento, abstraindo do mundo material para o teórico, podendo assim informar melhor sobre a atividade prática; “Desconstruir” categorias e fenômenos, na tentativa de revelar até que ponto a existência de uma categoria depende de uma série de relações com outros fenômenos na totalidade social e econômica (RICHARDSON, 1999, p.4).

Dessa forma, compreende-se que a partir desse método, a pesquisa terá uma prática reflexiva, isto é, “uma compreensão consciente do investigador no processo de pesquisa”, o que nos levará a uma aproximação questionadora a partir dos elementos apresentados pelos informantes (RICHARDSON, 1999, p.6).

O Universo dessa pesquisa contempla os treze Municípios³ que pertencem à Associação dos Municípios do Fronteira Oeste (AMFRO)⁴.

A AMFRO é uma das 27 associações regionais que compõem a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) que representa os 496 municípios gaúchos.

A amostra a ser utilizada para a coleta das informações é intencional, não probabilística, com base na adesão dos gestores à pesquisa. Estava previsto pesquisar em pelo menos 4 (quatro) municípios que deram retorno positivo à participação na pesquisa, autorizando através de carta do chefe do serviço e demonstrando concordância com a pesquisa.

A amostra contempla assim 30% dos municípios da AMFRO. Adota-se esse modelo de amostra considerando e reconhecendo que esse processo não

³ Os Municípios que compõem a AMFRO são: Itacurubi, São Borja, Maçambará, Itaqui, Manoel Viana, Alegrete, Uruguaiana, Barra do Quaraí, Quaraí, Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Gabriel e Santa Margarida do Sul.

⁴ Devido ao tempo limitado para a realização da pesquisa definiu-se apenas uma região a ser pesquisada, considerando as particularidades da região de fronteira e da constituição política da AMFRO.

permite generalizar os resultados. Nesse sentido, a análise dos dados coletados será feita observando somente o grupo pesquisado sem generalizar os resultados para toda a região.

Em cada Município foi realizada uma entrevista e um grupo focal. A entrevista se destina ao gestor da Política de Assistência Social, o que representa um total de quatro gestores entrevistados. O grupo focal tem como público os trabalhadores da política de Assistência Social, o grupo será realizado com no mínimo seis e no máximo dez participantes (trabalhadores da política de assistência social), contando assim com uma previsão de no mínimo vinte e quatro e no máximo quarenta trabalhadores.

As técnicas utilizadas para a coleta de dados foram elencadas com vistas a fornecer os subsídios capazes de responder ao problema da pesquisa. Observando o caráter exploratório e explicativo deste estudo, determinou-se como técnicas a entrevista estruturada, o grupo focal e a análise documental.

A entrevista estruturada “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão” (MINAYO, 2008, p.64).

Em consonância com as técnicas determinadas, elencaram-se os instrumentos capazes de coletar os dados da pesquisa. Para a entrevista foi utilizado o formulário, considerado um dos instrumentos essenciais para a investigação social. O formulário consiste num conjunto de questões, enunciadas como perguntas, de forma organizada e sistemática, tendo como objetivo alcançar determinadas informações.

Para o grupo focal foi utilizado um roteiro com questões para suscitar o debate e a coleta de dados, com no mínimo seis e no máximo 10 trabalhadores. Define-se Grupo focal como uma técnica qualitativa, cujo resultado visa o controle da discussão de um grupo de pessoas. O mais importante nesta técnica é a interação que se estabelece entre os participantes, o facilitador da discussão deverá estabelecer e facilitar a discussão ao realizar entrevista grupal (TANAKA, 2000).

Para a análise documental, foi utilizado também um roteiro próprio para este tipo de análise. O roteiro elaborado com base em Marconi e Lakatos (2010) visa conhecer detalhadamente os elementos importantes das obras e documentos relacionados a NOB-RH do SUAS. O roteiro contempla duas etapas: identificação e fichamento da NOB-RH; e, análise e interpretação do conteúdo.

A coleta dos dados dividiu-se em dois momentos: o momento de análise documental, já apresentados no capítulo I, efetuado observando o roteiro de análise elaborado sob forma de ficha de leitura documental. O outro momento foi a coleta de dados empíricos, no ano de 2013, nos municípios que acenaram positivamente, aderindo à pesquisa através da assinatura, das autorizações e, posteriormente, dos termos de consentimento livre e esclarecido.

Para avaliação dos dados colhidos, o trabalho foi realizado na perspectiva da análise de conteúdo, que se constitui numa análise qualitativa e descritiva. O exame das informações obtidas através da pesquisa foi realizada de acordo com o proposto por Moraes (1998, p. 09).

A análise de conteúdo constitui uma metodologia usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum.

Para alcançar os resultados é necessário fazer uma leitura da realidade encontrada, é preciso estar muito atento, determinar categorias de análise de maneira que essas possam dar suporte e respostas à pesquisa.

A categorização se incumbe de agrupar os dados em função da possibilidade de tecer relações diretas ou homogêneas entre eles. Após a categorização, parte-se para a interpretação, que retoma quais os objetivos dessa pesquisa. Para conduzir a interpretação é preciso manter o foco nesses objetivos a fim de não perder informações preciosas no decorrer do processo ou fugir do objetivo proposto (MORAES, 1998).

No que tange o rigor científico da pesquisa, assumiu-se o compromisso ético desde o início da elaboração do projeto. Isso aconteceu ao mencionar todas as fontes pesquisadas a fim de não apropriar-se indevidamente da construção de outros autores e não cometer plágio, a não manipulação dos dados, a fim de representar um resultado desejado, ao preservar a identidade dos entrevistados, e respeitar a autonomia em participar ou não do estudo. Observa-se ainda a importância da publicação dos resultados da pesquisa. (MINAYO, 2008).

Os municípios da região foram contatados e receberam a explicação detalhada sobre os objetivos da pesquisa, bem como, tiveram acesso ao projeto. Os gestores foram convidados a ser participantes da pesquisa de forma voluntária, sem qualquer penalização ou constrangimento em caso de recusa, sendo

o primeiro passo a autorização da pesquisa através de uma carta do chefe do serviço demonstrando concordância com a pesquisa.

Como procedimento relevante e necessário para início da pesquisa, este projeto foi submetido à análise da Comissão Científica da Faculdade de Serviço Social. Posteriormente, ocorreu a submissão do projeto à Plataforma Brasil e ao Comitê de ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio grande do Sul (PUC/RS).

Após aprovação nas três instâncias, iniciou-se a coleta dos dados com a autorização através do Termo de consentimento livre e esclarecido. Ainda, atendendo aos pressupostos éticos da pesquisa, pretende-se dar o retorno aos municípios pesquisados através da elaboração de um relatório da pesquisa, podendo ainda socializar tais resultados através de um encontro com gestores e trabalhadores nos municípios que autorizaram ser pesquisados.

2.2 CONHECENDO A AMFRO: LIMITES E POSSIBILIDADES DA PESQUISA

Durante o período de coleta de dados, observou-se rigorosamente o processo anteriormente definido como metodologia de pesquisa. Iniciou-se um processo de busca ainda no ano de 2012, sobre quem são os gestores da Assistência Social e como contactá-los, no intuito de apresentar a pesquisa com seus objetivos e organização de coleta de dados.

Inicialmente buscou-se tais informações através dos sites das Prefeituras, então, de posse de sua identificação e telefone, iniciou-se o processo de contato.

Por telefone contactaram-se os gestores, explicando o motivo do contato, bem como, o objetivo da pesquisa. Além disso, eles foram questionados sobre a possibilidade e seu interesse de participar da mesma, salientando-se a importância de avaliar o processo da implementação da política em questão.

Minayo (2008, p. 66) determina esse processo como “menção do interesse da pesquisa”. Menção, porque o entrevistador discorre de forma resumida sobre seu trabalho ao entrevistado.

No contato inicial, explanou-se de forma objetiva e clara que a participação ou não na pesquisa, ficava a critério do entrevistado, e que ela, além da entrevista, abordaria o grupo focal.

Foi necessário explicar a abordagem do grupo focal e ressaltar a importância do mesmo para a coleta de dados. Foi mencionado ainda o vínculo com

a instituição de ensino a fim de dar segurança ao processo de pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos de assinatura da carta de autorização para envio ao Comitê de Ética em Pesquisa.

Em todos os municípios os gestores pediram o envio do projeto de pesquisa, bem como um prazo para leitura. No decorrer de 60 dias vários contatos foram efetuados de modo que ao finalizar o prazo determinado pelo pesquisador, 2 (dois) meses, 4 municípios acenaram positivamente.

De posse das 4 (quatro) cartas de autorização, encaminhou-se o projeto ao Comitê de Ética. Sob sua autorização, no final de 2012 (dezembro) deu-se início ao processo de retomada dos contatos para agendamento da coleta de dados.

Na retomada dos contatos percebeu-se o primeiro limite importante para a execução da pesquisa – o fato de ser ano eleitoral. Com vistas às eleições para prefeitos o momento não foi propício, o que dificultou o acesso aos trabalhadores e gestores.

Vale destacar que em virtude do processo eleitoral, o que inicialmente representou um limite para a execução da pesquisa, oportunizou também vivenciar e observar no processo de troca dos gestores municipais o impacto sobre a organização das políticas públicas, especialmente sobre a política de assistência social, lócus deste estudo.

Destaca-se que dos 4 (quatro) municípios que autorizaram a pesquisa, 3 (três) tiveram mudança de gestor municipal, o que representou igualmente a mudança dos gestores da assistência social. E desses 3 (três), 2 (dois) permaneceram participando da pesquisa.

O terceiro não desistiu do processo, porém permaneceu “negociando” por meses o processo de coleta de dados, até o momento em que foi necessário definir prazos para finalizar a pesquisa, motivo pelo qual não se confirmou a coleta⁵.

Foi preciso fazer de 5 (cinco) a 25 (vinte e cinco) telefonemas além de envio de e-mails, alguns sem retorno, para realizar um agendamento. Diante do processo, realizou-se a coleta de dados nos 3 (três) municípios que permaneceram dispostos a abrir seu trabalho e gestão para a pesquisa.

Efetuada o contato com gestores da Política de Assistência Social dos três municípios, agendou-se a entrevista com cada gestor e o grupo focal. Os termos de consentimento livre esclarecido foram colhidos pessoalmente no

⁵ Minayo (2008, p. 67) aponta para a situação de que “Apesar de todos os esforços e cuidados, sempre haverá dificuldades típicas das interações no trabalho de campo”.

momento da coleta dos dados. Tal momento dependeu da disponibilidade dos gestores e trabalhadores do SUAS, motivo pelo qual foram necessários novos agendamentos.

Foram realizadas:

- a) 3 (três) entrevistas com gestores;
- b) 3 (três) grupos focais com um total de 22 (vinte e dois) trabalhadores divididos em 3 (três) grupos.

Para estudo e análise dos dados, elaborou-se o quadro de referência para os municípios, seguindo a premissa ética, preservando a identidade destes e também de seus gestores e trabalhadores.

O quadro está sistematizado de acordo com a tabulação dos dados coletados, de modo que cada resposta foi alocada na tabulação dos dados conforme a sequência de entrevistas.

O quadro 6, a seguir, apresenta a tabulação e legenda a ser utilizada para identificação dos municípios, gestores e grupos focais respectivamente. As legendas abaixo foram elaboradas pela autora da pesquisa que separou os municípios por nível de gestão e por sequência de entrevistas. A sequência numérica 1, 2 e 3 respeita a ordem de realização da coleta de dados.

Quadro 6 – Organização e legenda dos Municípios pesquisados

Legendas			Identificação
MGB1	MGP2	MGB3	Representam os Municípios pesquisados, sendo MGB – Municípios em Gestão Básica e MGP – Municípios em Gestão Plena;
G1	G2	G3	Representam os gestores entrevistados;
GF1	GF2	GF3	Representam os grupos focais realizados;

Fonte: Berwig (2013).

Os dados apresentados a seguir tentam demonstrar como os municípios dessa região vem se organizando em relação a gestão do trabalho, oportunizando fazer uma análise entre avanços e limites enfrentados pela gestão pública municipal na organização da gestão do trabalho na política de Assistência Social.

Capítulo 3

Nob-Rh/Suas: determinações e Orientações para a Implementação da Gestão do Trabalho na Política de Assistência Social

“Trabalhadores/as da assistência social: que a valorização do/a trabalhador/a seja o alicerce do processo de consolidação do suas, e não o contrário” (FNNTSUAS, 2013).

O processo de avaliação da implementação da NOB-RH/SUAS na região da AMFRO, através da pesquisa, possibilitou conhecer o processo na realidade concreta, desvendando as particularidades da gestão do trabalho na esfera pública da assistência social, considerando toda a história pregressa da região, bem como sua organização social, economia e política.

Os elementos apresentados a seguir têm a pretensão de responder o problema de pesquisa, bem como contribuir para o debate a cerca da gestão do trabalho como ponto fundamental para a efetivação do SUAS.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGIÃO DA AMFRO

Os municípios pesquisados compõem a região da AMFRO que está situada em zona limítrofe - à margem do Rio Uruguai divisa entre Brasil e Argentina. Eles têm respectivamente: MGB1 64. 869 habitantes, MGP2 84.338 habitantes e constituem-se em municípios de médio porte, e MGB3 39.770 habitantes que se constitui em município de pequeno porte II¹.

Trata-se de uma região com história política muito rica, de onde saíram figuras políticas de grande influência na constituição da Política Brasileira, personagens militares, governadores do Estado do Rio Grande do Sul e pre-

¹ Níveis de gestão organizados a partir da Política Nacional de Assistência Social. NOB/SUAS 2004.

sidentes da República, destacam-se Getúlio Vargas, Osvaldo Aranha, Assis Brasil e João Goulart (AMFRO, 2013).

Os municípios que tem hoje entre 39.000 (trinta e nove mil) a 84.000 (oitenta e quatro mil) habitantes têm seus registros de origem datados entre os anos de 1687 a 1800, sendo estes os municípios mais antigos do Estado do Rio Grande do Sul. Os registros de emancipação política datam ainda do século XIX entre os anos de 1834 a 1857 (AMFRO, 2013).

São Municípios de base econômica agrícola, grandes produtores de cereais, com destaque para a produção de arroz e ainda a criação de gado de corte para produção em grande escala de carne bovina que abastece o mercado nacional e internacional.

A agricultura e pecuária como principais atividades econômicas estão organizadas em latifúndios que por gerações pertencem às mesmas famílias tradicionais que estão também no centro das relações políticas.

É característica na história da região da Fronteira Oeste, militares que lutaram e/ou serviram ao país em momentos importantes de decisão política nacional receberem terras como pagamento pela “lealdade à Pátria”, motivo pelo qual não é difícil encontrar nas referências locais menção aos Srs. coroneis, políticos notórios e grandes senhores de terras (AMFRO, 2013).

O território da AMFRO, com base nas informações dos municípios pesquisados, apresenta registro de disputas de território por guerras que além de outras situações dizimou povoados indígenas nativos locais. Dentre as batalhas registradas as maiores foram a Guerra do Paraguai² e a Revolução Farroupilha³.

Outro aspecto histórico da formação regional é o destacamento das Missões Jesuítas que se estendem da região da Fronteira Oeste até a região das Missões. As marcas das Missões Jesuítas estão espalhadas em monumentos, Igrejas, além dos nomes em algumas cidades da região como São Borja, Rosário do Sul, São Gabriel, Santa Margarida do Sul, entre outras.

Sob os aspectos que constituem a população e sua história, destaca-se também a população indígena nativa. Alguns povoados indígenas foram di-

² A Guerra do Paraguai ocorreu entre 1864 a 1870, travada pela disputa de território e poder, o Brasil conservou suas posses na região (GUERRA DO PARAGUAI, 2013).

³ A revolução farroupilha durou 10 anos, de 1835 a 1845, também conhecida como Guerra dos Farrapos, tinha pretensões separatistas do Rio Grande do Sul do restante do País (REVOLUÇÃO FARROUPILHA, 2013).

zimidados pelas guerras, alguns escravizados e outros catequizados pelos Jesuítas, sua influência permanece inclusive nos nomes de algumas cidades como Maçambará, Itacurubi, Itaqui, Quaraí, etc. (AMFRO, 2013).

Além de aspectos culturais, políticos e da idade dos municípios, a região da fronteira oeste difere-se dos demais municípios do Rio Grande do Sul pela sua grande base territorial. A região da Fronteira Oeste está situada, pelo menos a 700 Km de distância da capital do estado do Rio Grande do Sul - Porto Alegre. Está localizada ao Sul do Brasil e a oeste no Estado, é ligada ao País pelas BRs 285, 287 e 290. Tais ligações rodoviárias servem de escoadouro para a produção brasileira, bem como para entrada de produtos importados vindos da Argentina adentrando para o centro do País.

Embora a região tenha em sua constituição grandes personagens históricos e políticos, e ainda que tenha sido palco de importantes conquistas para a constituição política rio-grandense e brasileira, essas situações não representaram condições para o desenvolvimento local.

A influência do latifúndio é um dos pontos para a grande concentração de riquezas nas mãos de poucos, aspecto característico em municípios de bases econômicas rurais latifundiárias. É mister afirmar que não se trata de uma particularidade desta região, pois no Brasil essa é uma situação ainda muito evidente de desigualdade gerada pela concentração de riqueza, sobretudo a concentração de grandes quantidades de terras e a não efetivação da Reforma Agrária.

As rodovias que levam e trazem a produção não trazem consigo empresas que possibilitem ofertar empregos formais em caráter contínuo, a distância dos grandes centros é um dos pontos que interfere no interesse empresarial pela região de fronteira. Com isso as cidades tornam-se um ponto de passagem e de acesso à fronteira internacional.

As situações acima mencionadas interferem na organização social das pessoas que vivem nesta região. Os empregos não são suficientes, muitos são temporários ou os chamados “safristas”, além disso, os trabalhadores da região disputam ainda este espaço com trabalhadores de outras regiões que migram buscando trabalho e renda.

O comércio, por sua vez, sente os impactos em decorrência de uma agricultura latifundiária e postos de trabalho escassos, que geram inadimplência, ocasionando demissões no comércio em geral e até fechamento dos estabelecimentos.

Muitos moradores dessa região retiram seu sustento do Rio Uruguai atra-

vés da pesca, o que garante a renda de forma sazonal, já que a pesca tem períodos proibidos devido à piracema. Vale destacar que esta modalidade de trabalho ainda acontece de forma rudimentar e artesanal, e que seu produto abastece a própria região, não significando um trabalho garantido.

Estas circunstâncias evidenciam além do contexto histórico, econômico e político que moldou a região da AMFRO. Mais recentemente esta região recebeu as instalações da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) com o propósito de compactuar para o desenvolvimento local. Os campi foram construídos de forma descentralizada - 10 (dez) cidades receberam a construção.

A chegada da Universidade, bem como das unidades do Instituto Federal Farroupilha (IFF), foram importantes para aproximar o acesso à educação técnica e ao ensino superior das regiões mais afastadas do centro do Estado.

Não se pretende aqui adensar as particularidades das instituições, porém são destaques importantes na região nos últimos 7 (sete) anos. O que se busca com esse resgate e apresentação da AMFRO é situar o leitor sobre a região pesquisada.

Julga-se relevante contextualizar o espaço onde se realizou a pesquisa, compreendendo que seus fatores históricos, econômicos e políticos influenciam na forma como os municípios se organizam atualmente. Essa organização vai auxiliar o processo de reflexão em torno do problema de pesquisa, pois não é possível avaliar a implementação da NOB-RH/SUAS sem reconhecer os fatores que implicaram para a constituição das políticas públicas nesta região.

Seguindo o proposto, apresenta-se a seguir a análise dos dados coletados a partir das entrevistas com gestores da política de Assistência Social e dos grupos focais.

A análise dos dados empíricos subsidia o processo de reflexão a fim de responder as questões norteadoras deste estudo - *de que forma os municípios vem trabalhando para a implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos? Qual a contribuição da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para a qualificação dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social?* A fim de chegar ao proposto: avaliar a implementação da NOB-RH/SUAS na região da AMFRO.

3.2 GESTÃO DO TRABALHO NOS MUNICÍPIOS DA AMFRO

Os dados aqui apresentados são os resultados do processo de pesquisa de campo realizado entre os meses de março a maio de 2013. O trabalho de aproximação aos municípios foi um trabalho intenso, dedicado e também prazeroso. No primeiro momento foi possível sentir certa resistência em torno da pesquisa, o que é perfeitamente compreensível, pois não é simples para qualquer profissional, nesse caso gestor da assistência, mostrar o trabalho desenvolvido quando este vai ser avaliado. A garantia do sigilo proposto pela pesquisa foi fundamental para o aceno dos gestores em participar da pesquisa sobre a NOB-RH.

A coleta dos dados foi realizada em um bom espaço de tempo, como pode ser visto na tabulação dos dados⁴, a partir das datas das entrevistas e grupos, o que não deixou de exigir uma boa dose de dedicação e persistência uma vez que o pesquisador fica disponível tentando um espaço na agenda de gestores e trabalhadores. Entrevistar somente o gestor seria obviamente mais simples, então, como já era esperado, a dificuldade ficou por conta de agendar um momento em que fosse possível reunir um grupo de trabalhadores para o grupo focal sem prejuízo ao trabalho desenvolvido na secretaria e que agregasse os trabalhadores dispostos a participar da pesquisa.

Não seria, de forma alguma, possível discutir a gestão do trabalho sem a efetiva participação dos maiores interessados – os trabalhadores⁵. Os grupos focais foram a coroação do processo de coleta, pois o rico debate além de oportunizar a reunião de dados, ocasionou um momento reflexivo intenso de discussões fecundas que refletiram na percepção dos trabalhadores sobre sua condição e a organização da gestão do trabalho na assistência social. Os municípios estão organizados com suas respectivas secretarias a partir de sua capacidade de gestão, sendo MGB1 secretaria conjunta de Trabalho e Assistência Social, MGP2 secretaria própria de Assistência Social e MGB3 secretaria conjunta de Trabalho, Habitação e Assistência Social.

Os níveis de gestão têm relação direta com a forma como os municípios estão organizados em sua administração, motivo pelo qual, além de outros

⁴ Tabulação dos dados disponível nos Apêndices B e C.

⁵ Por se tratar de um estudo da gestão do trabalho na esfera pública, este trabalho direcionou o olhar sobre os trabalhadores da assistência diretamente ligados a administração pública.

detalhes, os municípios em gestão compartilhada por outras políticas encontram-se em gestão básica. Sobre o nível de gestão básica dos municípios a NOB-RH esclarece:

[...] são aqueles que assumem a gestão da proteção básica na Assistência Social, devendo a gestão prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, responsabilizando-se pela oferta de benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais [...] Entre as exigências destacam-se a existência de CRAS (em número e capacidade de acordo com o porte do município), a realização de diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social e a manutenção de secretaria executiva no conselho de assistência social (BRASIL, 2006, p. 38).

A pesquisa apontou para dois municípios de médio porte, estão também em nível de gestão básica, o que conforme o conceito acima determina que estes municípios tenham como responsabilidade gerir a proteção social básica. A gestão passa pelo reconhecimento do território de vulnerabilidade através do diagnóstico social e a implementação de CRAS em número suficiente para atender as demandas existentes. O município MGB1 tem implementados 5 CRAS enquanto que o município MGB3 tem apenas um CRAS, e os dois estão em mesmo nível de gestão. Ainda, o município em gestão plena MGP2 está em gestão plena tendo 3 CRAS. Estes dados remetem a problematizar a implicação dos municípios em torno da gestão, pois pelo número de CRAS o MGB1 poderia estar em gestão plena, porém a organização dos trabalhadores necessários está aquém do necessário, bem como a gestão da política de Assistência Social não atende o exigido no nível de gestão plena. Os municípios em gestão plena

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

recursos humanos com carreira para servidores públicos (BRASIL, 2006, p. 38).

O conhecimento sobre os níveis de gestão dos municípios pesquisados possibilita ter a dimensão da organização da gestão da política de assistência e da gestão do trabalho, pois tais níveis implicam em prioridades diferentes.

Esse fator é importante para não se construir uma análise sem considerar o contexto da organização da gestão no âmbito da assistência social, caso contrário far-se-á uma crítica de senso comum sem a compreensão da totalidade dos fatores que influenciam no processo de gestão.

3.2.1 Organização dos Trabalhadores do SUAS

De acordo com a pesquisa de Berwig (2013) a partir dos dados coletados na entrevista com os gestores da política de Assistência Social, os municípios estão organizados em consonância com seus níveis de gestão.

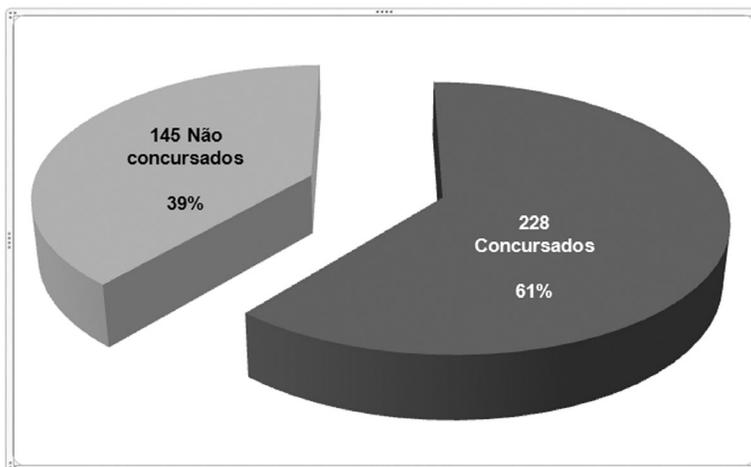
Essa organização reflete no número de CRAS, CREAS⁶ existentes e no número de profissionais que compõem as equipes da assistência social. Sobre as equipes, os dados evidenciam um total de 373 (trezentos e setenta e três) trabalhadores na política de assistência social no somatório dos municípios pesquisados, sendo que esse total divide-se em 228 (duzentos e vinte e oito) trabalhadores concursados e 145 (cento e quarenta e cinco) trabalhadores com vínculos de contrato emergencial, estágios do ensino médio pelo Centro de Integração entre Empresa e Escola (CIEE) e cargos comissionados.

O gráfico 1 - página 94 - demonstra a organização dos trabalhadores da assistência social na região da AMFRO a partir da definição concursados e não concursados.

Os índices demonstram que a maioria dos trabalhadores do SUAS na região da AMFRO possui vínculo de trabalho estatutário a partir do concurso público. A parcela de trabalhadores não concursados divide-se em 21% (vinte e um por cento) totalizando 78 (setenta e oito) trabalhadores com vínculos celetistas ocupando cargos comissionados – CC. Os 18% (dezoito por cento) restantes sendo respectivamente 67 (sessenta e sete) trabalhadores têm vínculos celetistas, alguns em contratos temporários, emergenciais e estagiários.

⁶ A pesquisa não se propôs a avaliar os espaços institucionais, mas os trabalhadores e seus vínculos, motivo pelo qual se evidencia os principais equipamentos da assistência social os CRAS e CREAS.

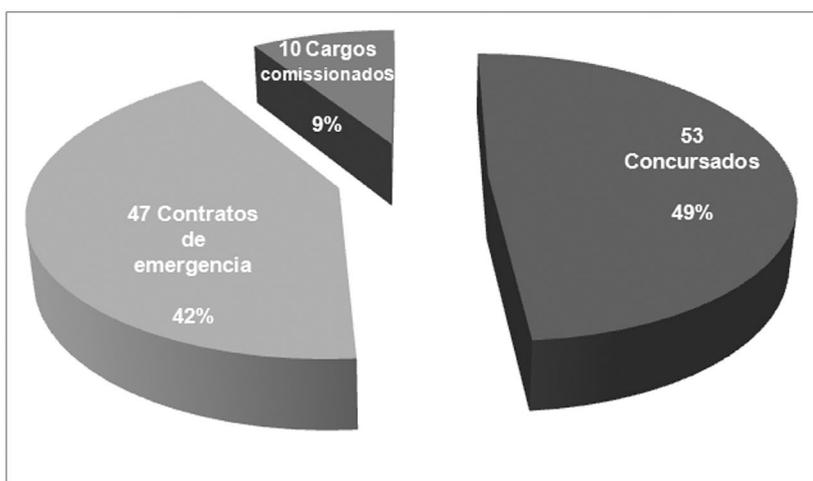
Gráfico 1 – Trabalhadores do SUAS na região da AMFRO concursados e não concursados



Fonte: Berwig (2013).

Pode-se verificar nos dados coletado a organização dos trabalhadores a partir de seus vínculos empregatícios também nos municípios pesquisados. Essa discussão vem demonstrar a organização dos quadros profissionais a fim de problematizar a precarização dos vínculos dos trabalhadores no SUAS, já que a “desprecarização dos vínculos e demais condições de trabalho, constitui estratégia central na efetivação do SUAS” (SILVEIRA, 2011, p. 15).

Gráfico 2 – Trabalhadores do SUAS no MGB1



Fonte: Berwig (2013).

As informações sobre o MGB1 apontam para um quadro profissional bem dividido enquanto cargos celetistas e estatutários. O gráfico 2 demonstra uma configuração diferente do desenho que representa a região da AMFRO, num total de 111 (cento e onze) trabalhadores, em sua maioria, 57 (cinquenta e sete) trabalhadores do SUAS estão atuando nesta política a partir de vínculos celetista, por contratos emergenciais⁷. No grupo focal realizado com trabalhadores sobre as equipes, algumas falas evidenciam os números acima representados.

Aqui é bem variado, tem duas concursadas, três com a “X” e tem as gurias que são contratadas (GF1, 26/03/2013).

[...] no nosso CRAS também é, todos são contrato, e tem a outra, que está de laudo, logo ela volta ela é do quadro (GF1, 26/03/2013).

[...] não sei te dizer se a maioria é concursado ou não, porque eu não conheço a maioria do pessoal aqui da secretaria, a não ser nós aqui, o resto eu não sei dizer. Mas tem uma rotatividade de pessoal (GF1, 26/03/2013).

O grupo demonstra que os números apresentados estão representando a realidade institucional, uma vez que se percebe na fala dos trabalhadores a disposição variada de formas de contratação.

Mesmo o grupo que participou da pesquisa demonstra esse dado relevante, num total de 10 (dez) trabalhadores, 6 (seis) são contratados, e 4 (quatro) concursados.

Os trabalhadores apontam ainda para a implicação da rotatividade de trabalhadores nas equipes, que é um ponto a ser combatido pela gestão do trabalho no SUAS. O risco potencial evidencia-se a partir da fala a seguir,

[...] e essa mudança, eu vou dizer que impacta sim, como assistente social que tem conhecimento do lugar de abrangência, que cria aquele vínculo com o usuário, das características, aí vem outro profissional, tem que fazer todo o trabalho, conhecer toda a realidade de novo, refazer os vínculos, isso eu acho que interfere (GF1, 26/ 03/ 2013).

⁷ Segundo informações do gestor da Secretaria de Assistência Social do MGB1.

Ainda sobre a equipe de referência do MGB1, uma fala chama a atenção do grupo:

Mas pessoal! Ainda são duas assistentes sociais perante sete contratadas, se for analisar é muito pouco, se analisar, tem que ser no mínimo uma para cada CRAS. Na reunião de planejamento do CREAS a secretária viu os funcionários que deveriam ser e que deveriam ter (GF1, 26/03/2013).

[...] aí sim, foi pedido mais uma assistente social para o campo, para cada CRAS, para o CREAS (GF1, 26/03/2013).

Fica explícito na fala dos trabalhadores, que se contradizem na ansiedade de problematizar a situação vivenciada na política de Assistência Social, o reconhecimento das diferentes formas de contratação no mesmo espaço institucional, onde trabalhadores convivem com a dinâmica do risco de perda do posto de trabalho caso venham a serem concursados novos profissionais.

As últimas falas remetem ainda ao processo de perda que o serviço, a política tem, na medida em que ocorrem as trocas de profissionais e o risco da rotatividade para o bom desempenho e estruturação da política de Assistência Social. Remetem ainda ao ponto em que gestores e trabalhadores vêm problematizando a questão das equipes em relação ao necessário para o funcionamento dos serviços e o existente atualmente, o que exige um planejamento para o ingresso de trabalhadores para a política conforme aponta a NOB-RH.

Sobre o aspecto dos trabalhadores e suas formas de contratação, o gráfico 3 apresenta uma realidade que pode-se dizer, completamente distinta dos demais municípios, o que reflete inclusive sobre o nível de gestão em que este município se encontra, a gestão plena, o que exige também que este município tenha entre outros aspectos uma “política de recursos humanos com carreira para servidores públicos” (BRASIL, 2006, p.39).

O desenho demonstra a organização dos trabalhadores do MGP2, que tem a maioria dos 126 (cento e vinte e seis) contratados pelo concurso público. Esses dados que saltam aos olhos significam, sem dúvida, um avanço em termos de gestão do trabalho para a política de assistência social, porém, cabe mencionar que a NOB-RH não se limita à normatização sob as formas de contratação, e sugere o planejamento para valorização, qualificação e manutenção desses trabalhadores.

Contudo, esses dados não representam apenas a organização do muni-

Gráfico 3 – Trabalhadores do SUAS no MGP2



Fonte: Berwig (2013).

cípio em relação à gestão do trabalho, mas são o reflexo das normativas e exigências para que o município esteja em nível de gestão plena, gestão total da Assistência Social, sistema de monitoramento e avaliação, gestor do fundo lotado no órgão responsável e ter uma política de recursos humanos (BRASIL, 2006).

O grupo de trabalhadores da política remete a aspectos importantes da assistência social local sobre a composição das equipes.

Nós agora já temos, quase, não digo 100% assim, mas uma grande quantidade dos funcionários já por concurso público, alguns tem convocações em função que a gente não consegue fechar carga horária (GF2, 11/04/2013).

[...] já priorizamos o concurso e ainda tem alguém para ser chamado e os que ainda não tem ainda são convocados (GF2, 11/04/2013).

[...] mas todos convocados concursados (GF2, 11/04/2013).

As convocações referem-se a trabalhadores concursados para 20 (vinte) horas de trabalho na assistência social e que estão sendo convocados mais 20 (vinte) horas para atender as coordenações de CRAS e CREAS, como se pode avaliar pela fala do grupo,

[...] agora nós não temos nenhum coordenador da proteção básica e especial com CC. Só com concurso. CRAS é assistente social concursada. Tem 20 horas, recebe mais 20 para fechar o tempo e fazer esta coordenação. CREAS também, os dois CRAS todos concursados, somente a moradia transitória que é o único coordenador que ainda é CC (GF2, 11/04/2013).

Os impactos de uma nova gestão foram problematizados pelo grupo, que apresenta importantes contribuições sobre o processo de organização da gestão do trabalho na assistência social atualmente.

A fala de um trabalhador apresenta a contradição em relação às convocações quando refere que é convocado quem possui algum vínculo (remetendo a vínculo político partidário) com a gestão pública. Não se pode ignorar a trajetória histórica da política de assistência social em relação à lógica da troca dos favores, que ainda aparecem em muitas situações. Não se afirma que este seja o processo, porém se recorda as particularidades desta política marcada pelo patrimonialismo, clientelismo e paternalismo.

A gente está numa nova gestão, e já foi feito o organograma da nova gestão (GF2, 11/04/2013).

[...] qual foi a estratégia que o município encontrou de suprir as necessidades deles? Através das convocações, então as convocações elas trancam a nomeação de novos profissionais. E o nosso município hoje, ele tem previsto em lei somente 20 cargos de assistentes sociais que estão todos preenchidos. Então para nomeação de concurso tem que o município abrir mais vagas. Pelo que eu observo, a grande maioria dos técnicos da secretaria tem 20 horas do concurso e mais 20 de convocação. É o que eu venho brigando, e isso acontece direto, já tem uns três anos. E tem os que possuem um vínculo, e sempre que tem convocação são sempre os mesmos que entram. Todos sabem que eu sou completamente contra a isso, até em função de querer o cargo que chamem do concurso, que é um direito meu por ter passado no concurso, e também porque a lei diz que devemos ter profissionais efetivos nas equipes de referência (GF2, 11/04/2013).

O processo escolhido pela gestão municipal para preenchimento dos cargos através da convocação garante de um lado que profissionais concursados e que já tenham alguma experiência na área da política de Assistência Social

assumam os postos em aberto, por outro, caracteriza uma ideologia perversa no modo de organização dos trabalhadores, fazendo com que acumulem funções, e entrem numa lógica de concorrência entre si. A situação evidenciada remete às características da gestão pública, que ocorre segundo Fernandes (2009, p. 213).

[...] em espaço que onde se estabelecem relações de poder e saber, de disputas ideológicas que muitas vezes determinam estruturas de dominação e controle onde, conseqüentemente, criam-se desigualdades e diferentes acessos e oportunidades.

Os sentimentos de desigualdade e diferentes oportunidades de acesso ficam expressos na fala dos trabalhadores do GF2 quando apontam para o fato de que *“sempre que tem convocação são sempre os mesmos que entram”* (GF2, 11/04/2013).

Uma discussão importante que não apareceu nos grupos de uma forma geral é a discussão das 30 (trinta) horas de trabalho para os assistentes sociais¹. Havia uma expectativa durante a coleta dos dados da pesquisa que este tema surgisse no debate, no entanto, não foi evidenciado pelos assistentes sociais participantes dos grupos ou outros trabalhadores.

O grupo aponta para o fato de que as equipes não são suficientes para o atendimento dos programas, projetos e serviços prestados pela política de Assistência Social, porém, a organização da gestão do trabalho vem se organizando para atender as demandas, como comprovam as falas a seguir.

Mas esta sendo pensado, o organograma foi feito, tem que ir para aprovação, tem que se pensar o impacto financeiro (GF2, 11/04/2013).

[...] fora os assistentes sociais os outros profissionais da equipe, motoristas, atendentes, etc... é muito deficiente. A gente tem um ritmo de trabalho, a gente ta atrelado a uma assistência social de

⁸ No ano de 2010, foi sancionada pelo presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva a Lei de nº 12.317/2010 que regulamenta a carga horária dos assistentes sociais em 30 horas semanais, complementando a Lei de Regulamentação da Profissão (8.662/1993). Porém no ano de 2011, a Orientação Normativa nº 01/011, publicada no Diário Oficial da União no dia 2 de fevereiro, coloca as 30 horas como opcional, ficando a escolha de trabalhadores e empregadores com perda salarial para quem optar pelo cumprimento de jornada de trabalho de 30 horas e salário integral para os trabalhadores que cumprirem 40 horas semanais.

1998 ainda (GF2, 11/04/2013).

[...] Então a deficiência é que nós temos muitos programas e projetos novos na secretaria, mas nós não conseguimos ter um RH compatível. Tem muita coisa ainda para se adequar (GF2, 11/04/2013).

[...] Tem acúmulo de cargos, técnicos com coordenação, mas não tenho certeza pra te dizer quantos (GF2, 11/04/2013).

O grupo pôde problematizar sobre a condição de trabalho na política de Assistência Social. Os trabalhadores que aceitaram participar do grupo focal demonstraram muito interesse em discutir a situação atual da política de Assistência Social e da gestão do trabalho no SUAS.

Percebeu-se pela articulação do grupo no momento das discussões muitas inquietações que foram problematizadas pelos trabalhadores, a fala a seguir demonstra o olhar de determinado trabalhador sobre o processo de organização da gestão do trabalho nesta política.

[...] eu vejo muito isso, aqui, que “nós” vamos cumprir porque está escrito ali, para não perder o nível de gestão. Há uma preocupação da quantidade, mas o acompanhamento sistemático, o trabalho em rede, eu digo que a nossa rede é muito furada (GF2, 11/04/2013).

Há, de certa forma, uma angústia dos trabalhadores que em algumas falas remetem ao processo da gestão do trabalho, isso porque entendem que ela vem sendo pensada como meta a cumprir em cada etapa de gestão e não como eixo fundamental para a implementação do SUAS.

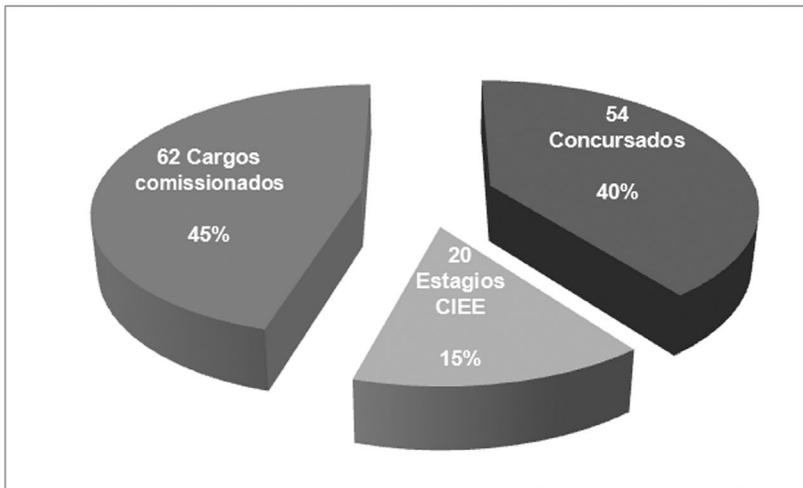
No município MGB3, o desenho é parecido com o outro município em mesmo nível de gestão, gestão básica, a equipe está bem dividida entre trabalhadores concursados e não concursados, como se pode visualizar no gráfico a seguir.

Em termos de contratação por concurso público, percebe-se que o município MGB3 apresenta o menor percentual neste quesito em relação ao total de trabalhadores da assistência social.

O número total é de 136 (cento e trinta e seis) trabalhadores e, como pode ser visualizado, segundo informações da secretaria, estão divididos entre cargos em comissão, concursados e estagiários contratados pelo CIEE.

Sobre o quadro de trabalhadores do SUAS, os profissionais falam de alguns pontos a ser considerados para análise, como o contexto da mudança

Gráfico 4 – Trabalhadores do SUAS no MGB3



Fonte: Berwig (2013).

de gestão no município por ocasião da eleição para prefeito em 2012, o que entendem que veio contribuir, já que a nova gestão, secretário da assistência, vem trabalhando para organizar a política de acordo com as prioridades e exigências em seu nível de gestão. A fala a seguir expressa o processo de mudança,

Na verdade foi feito um concurso, e no final do ano passado começaram a ser nomeados os trabalhadores, é uma insistência nossa aqui da secretaria que todos os trabalhadores da Secretaria sejam concursados (GF3, 20/05/2013).

[...] até o final do ano passado nós tínhamos uma assistente social concursada, e hoje nós temos 5 (cinco), temos 3 (três) psicólogos na secretaria, mas para a quantidade de programas ainda é pouco, é insuficiente (GF3, 20/05/2013).

[...] porque a NOB-RH prevê uma quantidade mínima para cada programa social, e a gente hoje está abaixo do mínimo (GF3, 20/05/2013).

Silveira (2011) aponta para o número insuficiente de técnicos nas estruturas administrativas, bem como a rotatividade, precarização dos vínculos e despreparo dos trabalhadores para o desempenho das funções atribuídas no SUAS em âmbito municipal.

Os trabalhadores participantes do grupo focal apontam o olhar sobre as

mudanças ocorridas na gestão municipal, que, embora não sejam suficientes para suprir as demandas existentes na política, são positivas considerando que houve uma evolução do quadro de trabalhadores em relação à política no passado. Esses elementos ficam evidentes nestas falas:

Não só os profissionais assistentes sociais, psicólogos, mas também os outros de retaguarda (GF3, 20/05/2013).

[...] Mas posso te dizer que do ano passado para cá, a gente melhorou muito (GF3, 20/05/2013).

[...] em vista dos anos anteriores, evoluiu bastante, agora a assistência social é outra, só o número de assistentes sociais concursados para a assistência social a gente vê que a coisa esta andando, a passos de formiga, mas está andando (GF3, 20/05/2013).

[...] Está acontecendo, está evoluindo (GF3, 20/05/2013).

O grupo focal oportunizou ainda, a discussão sobre o processo de organização da gestão do trabalho na assistência social como eixo estruturante do SUAS e a possibilidade de rompimento com o histórico assistencialismo perpetuado na política pública de assistência social.

Essa discussão é abordada por Raichelis (2011, p.44) que destaca como “desafio para toda a administração pública brasileira”, considerando que o mundo do trabalho, assim como as políticas públicas, vem tomando novos rumos com vistas a superar as características históricas de (des)profissionalização, patrimonialismo e assistencialismo.

A ruptura do paradigma assistencialista é impresso pelo processo de redemocratização do Estado e das políticas públicas. No caso da política de Assistência Social demarca-se esse processo a partir da Constituição Federal de 1988, acompanhado das mudanças que vem ocorrendo sistematicamente, com a aprovação da LOAS em 1993 e a alteração em 2012, a Política Nacional de Assistência Social 2004 e as NOBs, especialmente a NOB/SUAS de 2005 que institui o SUAS e a NOB-RH de 2006.

A mudança do modelo de atendimento assistencialista representa a ruptura do paradigma da Assistência Social com a alteração para um modelo de atenção socioassistencial, incorporando a concepção de direito do cidadão e dever do Estado. Porém, as falas dos trabalhadores demonstram como o assistencialismo ainda está presente na concepção de gestores e na organização do espaço de atendimento da política de Assistência Social.

[...] é assistencialismo, esta é uma dificuldade que a gente ainda tem, após esse entendimento é que os gestores entendem a necessidade da participação dos trabalhadores. Sem este entendimento é muito difícil (GF3, 20/05/2013).

A concepção de política, arraigada num modelo assistencialista, vem impedindo a organização de um novo modelo de gestão pautada pela lógica de direito, limitando a implantação da gestão do trabalho, com a previsão da qualificação e valorização dos trabalhadores como eixo estruturante da execução da política de Assistência Social.

A ruptura do modelo assistencialista é um passo importante para a implementação da política de Assistência Social como política pública de direito. Durante o grupo focal os trabalhadores apontam para algumas mudanças que vem ocorrendo através da organização das equipes pela nomeação de profissionais concursados.

[...] Vem se dando prioridade para o concurso (GF3, 20/05/2013).

[...] Eu sou contrato. Mas ainda faltam profissionais (GF3, 20/05/2013).

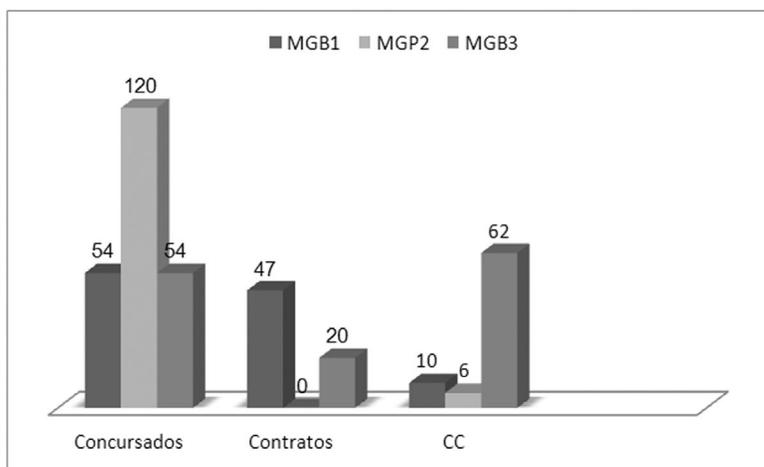
[...] foi nomeado um bom número, mas não supriu a necessidade. O concurso está sendo priorizado agora. Agora sim, antes era de processo seletivo (GF3, 20/05/2013).

[...] agora os profissionais são concursados e isso ajuda bastante para o andamento do serviço público. Para não entrar na questão da política partidária, aquelas questões de clientelismo (GF3, 20/05/2013).

A discussão acerca da contratação dos trabalhadores pelo concurso público é um dos pontos importantes para a organização da gestão do trabalho. Raichelis (2011, p. 46) salienta que a implantação do SUAS exige novas formas de organização da gestão do trabalho, e um dos pontos essenciais é a “ampliação do número de trabalhadores pela via do concurso público”.

É evidente que muito já se conquistou em termos de organização da gestão do trabalho nos municípios pesquisados, estas conquistas se expressam nas falas dos trabalhadores que remetem a melhoras, porém, é imperioso verificar o quanto é preciso organizar para efetivar o proposto na NOB-RH. O gráfico 5 (página 104) expressa os quadros comparando-os em termos de formas de contratação na região da AMFRO.

Gráfico 5 – Trabalhadores do SUAS segundo vínculos empregatícios



Fonte: Berwig (2013).

O gráfico acima faz um comparativo entre os quadros profissionais nos três municípios pesquisados e permite visualizar de uma só vez a representação do quadro de trabalhadores da política de Assistência Social na região da AMFRO. Além disso, evidencia as particularidades presentes na organização do município em gestão plena e as semelhanças nos municípios de gestão básica em relação ao número de trabalhadores e as formas de vínculos na contratação.

No quadro geral, pode-se dizer que na Região da AMFRO os trabalhadores do SUAS são hoje em sua maioria concursados com vínculos estatutários. Porém, ao desmembrar a realidade em cada município o panorama é outro, se evidencia a centralidade dos concursados em um município, enquanto nos outros 2 (dois), aparece a divisão que coloca o trabalhador, servidor público concursado em segundo plano, atrás dos trabalhadores inseridos por contratos temporários e emergenciais, estágios e contatos comissionados.

O levantamento sobre o número dos trabalhadores e seus respectivos vínculos não é suficiente para avaliar a gestão do trabalho, sendo apenas um dos pontos, o próximo item abordará a gestão do trabalho a partir das equipes de referência dos CRAS e CREAS na Região da AMFRO.

As situações evidenciadas pelos dados coletados na pesquisa apontam para a situação que reflete os níveis de gestão dos municípios. A gestão plena do município 2 é resultado do trabalho da gestão municipal, mas para além

disso, é resultante das exigências para configuração dos níveis de gestão.

Enquanto os municípios em gestão básica precisam atender as normativas em relação aos espaços e prestação dos serviços, os municípios em gestão plena têm orientação e exigências a cumprir em relação à gestão do trabalho como diretriz a ser seguida para manutenção deste status.

Igualmente, os municípios em gestão básica atendem às exigências em relação aos serviços, porém, não atentam para a organização do quadro profissional ou planejamento da gestão do trabalho.

Nas orientações descritas pela NOB-RH estes municípios devem, enquanto normativa, atender às exigências da existência de CRAS de acordo com o porte do município e a realização do diagnóstico de áreas de risco. No entanto, não há menção sobre a organização da gestão do trabalho, o que não impede o planejamento dos municípios em relação a ela, o que significaria a superação do mero atendimento às exigências postas pelo SUAS.

3.2.2 Organização dos trabalhadores do SUAS nos CRAS e CREAS

A política de Assistência Social não é executada somente nos CRAS e CREAS, porém são espaços que iniciam com a aprovação da PNAS e ganham importância no processo de reordenamento dos serviços socioassistenciais.

É a partir dos CRAS que se executa a proteção social básica da política de Assistência Social, o CRAS serve de base de apoio aos serviços socioassistenciais que se desenvolvem neste âmbito da política. Da mesma forma, está o CREAS para os serviços de proteção social de média e alta complexidade da política de Assistência Social.

A NOB-RH apresenta em seu texto a referência das equipes mínimas que contemplam os dois espaços da política de Assistência Social, o que se entende que minimamente este quadro deve estar contemplado na realidade.

Quadro 7 – Equipes dos CRAS

Equipes de referência dos CRAS					
Municípios	Nº de CRAS	Assistente Social	Psicólogo	Coordenação	Atendente
MGB1	05	09	02	03	05
MGP2	03	06	03	03	01
MGB3	01	01	02	01	02
Total	09	16	07	07	08

Fonte: Berwig (2013).

As informações apresentadas no quadro 7 auxiliam mensurar a organização dos trabalhadores dos CRAS na região da AMFRO. No MGB1 se evidencia que as equipes são constituídas por nove assistentes sociais, porém apenas dois psicólogos e 3 três coordenadores (com formação nas áreas do direito e administração), número insuficiente diante do número de CRAS constituídos no Município.

Para oferecer os serviços a equipe fica disposta da seguinte maneira: os três coordenadores, que são profissionais de nível superior em contratos comissionados, dividem-se nas atividades dos cinco CRAS. Cada CRAS possui um atendente de nível médio para abordagem aos usuários e recepção. Os dois psicólogos dividem a carga horária de 40 horas para atender aos cinco CRAS. O MGB1 possui ainda profissionais de outras áreas - educação física, nutrição, e oficineiros, que integram a equipe do CRAS, atendendo simultaneamente aos serviços oferecidos. O serviço oferece espaço para estagiários do ensino médio que auxiliam no atendimento ao público e de ensino superior para formação profissional.

A partir do quadro é possível observar também a quantidade de CRAS por município, fica evidente que o MGB1, embora seja um município de porte menor que o MGP2 com um total de pelo menos 20.000 (vinte mil) habitantes, apresenta dois CRAS a mais, isso se deve às demandas características do município MGB1. A fala durante a entrevista com o gestor do município evidencia tal situação.

A assistência tem uma importância muito grande no nosso município, porque não temos empresas geradores de empregos, os empregos são muito temporários, então o resto do tempo as famílias dependem do trabalho da assistência social (G1, 26/03/2013).

É comum o debate sobre o mundo do trabalho na política de Assistência Social, que tem como usuários dos serviços um contingente da população excluído do mercado formal de trabalho e em muitos casos, excluído de qualquer forma de trabalho. Na realização desta pesquisa mesmo, pode-se verificar a junção das políticas de Assistência Social e Trabalho na mesma secretaria.

Calvete e Couto (2009, p.201) apontam para os desafios da discussão sobre a política de trabalho no Brasil, “desafio que só aumenta quando o debate é feito vinculado à política de Assistência Social”. Porém, a inserção no mundo do trabalho não tem oportunizado em muitas situações a autonomia

das pessoas, devido à situação de fragilização dos vínculos, precarização das relações de trabalho, os baixos valores pagos, alto índice de informalidade, entre outras situações que não garantem a proteção no trabalho.

No município MGP2 observa-se uma situação diferente do ponto de vista da organização do número de trabalhadores no serviço em relação aos trabalhadores nos municípios de gestão básica: são pelo menos dois assistentes sociais, um psicólogo e um coordenador para cada CRAS, mas há a ausência de um trabalhador para atendimento no serviço, apenas um CRAS tem o atendente conforme a NOB-RH, nos demais a demanda é suprida por estagiários do CIEE.

Outro ponto a destacar é a questão da carga horária dos assistentes sociais que acumulam a função técnica e de gestão. Os assistentes sociais técnicos da equipe são concursados com 20 horas e 03 dos profissionais acumulam o cargo de coordenadores de CRAS com mais 20 horas, três assistentes sociais tem um total de 40 horas de trabalho, acumulando as funções técnica e de gestão.

O gestor entrevistado argumenta sobre a organização dos coordenadores dos CRAS, *“a gente achou melhor fazer a convocação dos concursados, porque daí aproveita os trabalhadores com experiência na área”* (G2, 11/01/2013). Comenta ainda, que além dos coordenadores de CRAS e CREAS quase toda a equipe é concursada, como ficou evidenciado no gráfico 3 sobre vínculo dos trabalhadores do MGP2. Possui outros trabalhadores que se revezam pelos serviços dos CRAS, são profissionais da educação física, nutrição, pedagogia e oficinairos.

Essa organização representa o pacto do Município com o estado. A organização da política de Assistência Social respeitando os itens solicitados pela NOB-SUAS das quais se destaca a comprovação da existência de equipe técnica para realização de ações relativas aos benefícios eventuais ao gerenciamento do BPC, por meio da descrição da estrutura existente para o atendimento do BPC e dos benefícios eventuais e apresentação o número do CRESS do assistente social responsável pelo atendimento.

A situação apresentada é reflexo da parceria realizada entre Município e governo Federal, no sentido de organização da gestão da política de Assistência Social, na qual a contratação de recursos humanos é uma das requisições para manutenção em nível de gestão plena.

Em relação ao município MGB3, que tem um CRAS constituído, conta

com um assistente social, dois psicólogos e dois atendentes. Os psicólogos e o assistente social são concursados.

O assistente social assume, além do trabalho técnico, o papel de coordenador do CRAS, acumulando funções. Um dos psicólogos trabalha também na função de gestão dos programas das políticas de Habitação e de trabalho, na Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Assistência Social. Os atendentes para abordagem dos usuários são estudantes do ensino médio que trabalham com a carga horária de 20 horas cada um, através de estágio, ficando um estagiário pela manhã e outro pela tarde.

Quadro 8 – Equipes dos CREAS

Equipes de referência dos CREAS							
Municípios	Nº de CREAS	Assist. Social	Psicólogo	Coord.	Advogado	Aux. Adm.	Atendente
MGB1	01	01	02	01	01	01	02
MGP2	01	01	03	01	0	01	0
MGB3	01	01	01	01	0	01	02
Total	03	03	06	03	01	03	04

Fonte: Berwig (2013).

Sobre as equipes dos CREAS se pode avaliar de imediato que cada espaço tem minimamente um assistente social, um psicólogo e um auxiliar administrativo. No município MGB1, a equipe está dentro do quadro mínimo de referência para o CREAS, a equipe conta ainda com educadores sociais e dois oficineiros. A coordenação do CREAS é realizada por um profissional, além da equipe técnica, com formação superior na área do direito, sob o vínculo de cargo de comissão.

No Município MGP2, O CREAS conta com a equipe quase completa, não fosse pela ausência de um profissional de direito, quem assume este posto no momento da coleta de dados é um estagiário, estudante universitário de Direito. Além do estagiário de direito, o CREAS recebe estagiários do Serviço Social. O coordenador do CREAS é um profissional concursado, além da equipe técnica, na função específica de coordenação, com formação superior em serviço social. Na fala de um trabalhador do grupo reflete a descrição acima realizada a partir dos dados,

No CREAS, tem 2 assistentes sociais, 3 psicólogas, não tem advogado, tem um estagiário do direito que dá suporte e orientação para

os usuários. O assistente social é o coordenador do serviço. Tem um excelente coordenador, que sabe muito sobre o CREAS e como coordenar o serviço. A gente tem estagiário do serviço social. E a atendente ensino médio. Todos concursados. Não tem nenhum técnico em cargo de comissão ou cargo emergencial (GF2, 11/04/2013).

[...] tem acúmulo de cargos, técnicos com coordenação, mas não tenho certeza pra te dizer quantos (GF2, 11/04/2013).

Na discussão do grupo, os trabalhadores apontam sugestões para a organização dos mesmos da política de Assistência Social a fim de compor a equipe conforme previsto pela NOB-RH, “*mas o ideal é que novos profissionais sejam chamados pelo concurso para assumir os cargos de coordenação*”, essa proposta, segundo os trabalhadores, acabaria com uma situação gerada de disputa pela convocação sobre a qual um trabalhador comenta que “*as assistentes sociais concursadas estão brigando pelas 20 horas da convocação*”.

Um aspecto importante evidenciado neste grupo foi o olhar sobre os demais trabalhadores necessários para a execução dos trabalhos na política de Assistência Social: motoristas, auxiliar de serviços gerais, oficinheiros, como sugere nesta fala “*e também os motoristas, seria bom se cada programa tivesse um carro e seu motorista*” (GF, 11/04/2013).

No município MGB3, a equipe do CREAS está constituída por um assistente social, um psicólogo, um auxiliar administrativo e dois atendentes, dos quais, apenas o assistente social e o psicólogo da equipe são concursados. O psicólogo acumula funções de trabalho técnico e coordenação do serviço. O auxiliar administrativo é contrato e os atendentes para abordagem são estudantes do ensino médio com carga horária de 20 horas por contrato pelo CIEE.

A fala dos trabalhadores durante o grupo focal, demonstra que não estão inertes no processo de implementação do SUAS e da NOB-RH, como aparece num tom de avaliação do processo na fala do trabalhador, “*porque a NOB prevê uma quantidade mínima para cada programa social, e a gente hoje está abaixo do mínimo*”, e mais, “*para nossa capacidade de município, tem tudo, todos os programas, mas faltam as pessoas*”. A última fala remete ao modo como a gestão organiza as prioridades, pelo aspecto da construção dos espaços e implantação dos serviços, colocando a organização do grupo de trabalhadores necessários num segundo plano, o que gera a situação de sobrecarga de traba-

lho, bem como acúmulo de funções (GF, 20/05/2013).

Os trabalhadores mencionam sobre os quadros profissionais, que *“agora estão priorizando os do concurso, mas em todos os departamentos se exige um agente administrativo, ainda não está bem completo”*. Reconhecem ainda que seja um processo em construção e de extrema relevância para prestação dos serviços socioassistenciais como forma de superar o clientelismo (GF, 2013/05/20).

Eu acho que foi um processo bem importante agora que esta nova gestão de chamar pelo concurso público, agora os profissionais são concursados e isso ajuda bastante para o andamento do serviço público. Para não entrar na questão da política partidária, aquelas questões de clientelismo (GF, 20/05/2013).

Pode-se verificar pelos dados apresentados que as equipes em todos os CRAS e CREAS possuem algum ponto que ainda não atende ao disposto na NOB-RH. Há divergências quanto ao vínculo de emprego de alguns trabalhadores, quando ao acúmulo de funções dentro dos serviços, a inexistência de alguns profissionais de área técnica, estagiários cumprindo funções de trabalhadores que deveriam estar concursados para abordagem de atendimento no SUAS. Tais situações remetem à forma como a gestão do trabalho vem sendo desenvolvida, se considera que avanços já ocorreram, porém há muito que se fazer ainda, no sentido de compreender o papel dos trabalhadores para a implementação da política de Assistência Social. Um dos desafios é superar a visão de política que foi historicamente espaço de caridade vinculada fortemente ao voluntariado.

Foi questionado aos gestores sobre as estratégias de organização das equipes de referências nos serviços da política de Assistência Social. Interrogando-lhes sobre a existência de planos de ingresso de trabalhadores como um dos requisitos determinados pela NOB-RH, que prevê *“planejar o ingresso de pessoal com previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público”* (BRASIL, 2006, p. 33). Em relação a esse questionamento as respostas dos gestores foram unânimes, nenhum dos municípios tem hoje estabelecido um plano de ingresso de trabalhadores.

Em resposta, os gestores falam sobre como vão trabalhando com esta demanda, a partir de suas situações particulares. No município MGB1 *“os trabalhadores vão sendo chamados conforme a demanda e não obedece obrigatoriamente o requisito de contratação por concurso público”* (G1, 26/03/2013).

Já no município MGP2, apesar da não existência de um plano de ingresso, o gestor demonstra que há uma mobilização em torno da construção do plano para atendimento das exigências da gestão do trabalho, o que remete também ao processo já existente neste município de implantação do setor responsável pela gestão do trabalho na política de Assistência Social.

Estamos trabalhando, depois você fala com a ‘funcionária’ que ela vai te dizer tudo sobre o que está sendo feito no RH. Desde que eu era vereador eu acompanhava a gestão da assistência social, sempre foi um dos pontos que eu batia em cima a questão de contrato por concurso, agora que estou na gestão queremos fazer o que manda a lei (G2, 11/04/2013).

Em resposta, o município MGB3, apresenta dúvida sobre a elaboração do plano, *“sim, eu acho que tem um plano... o plano de chamar os concursados”*. Há uma incerteza sobre o que seria o plano de ingresso, *“porque já melhorou muito em vista do ano passado que tinha só uma assistente social concursada, limpou a secretaria na nova gestão, daí foram chamados do concurso”* (G3, 20/05/2013). Na fala deste entrevistado, aparentemente o plano destina-se ao fator trabalhador concursado, porém, este plano prevê a efetivação das equipes de referência, a partir de um planejamento de ingresso de profissionais, por concurso público, na medida em que vão sendo implementados os serviços socioassistenciais e também o planejamento da manutenção destes trabalhadores na política de Assistência Social.

3.2.3 Os meios de trabalho na política de Assistência Social

Todo processo de trabalho implica uma matéria-prima, sendo essa o objeto sobre o qual o homem incide sua ação, ou força de trabalho. Meios ou instrumentos que servem para potenciar a ação do homem sobre seu objeto, e ainda, a própria ação, atividade com determinada finalidade, que resulta por fim em um produto. Com base no conceito de trabalho em Marx (2003) se avalia os meios ou instrumentos do trabalho disponíveis na política de Assistência Social, reconhecendo aqui como meios: a adequação dos espaços físicos, recursos materiais para execução das atividades dos trabalhadores e o conhecimento como meio fundamental para desenvolvimento do processo de trabalho por onde é possível problematizar a discussão da formação e educa-

ção permanente⁹.

Sobre o espaço de trabalho, os gestores relatam que diante do que se tinha *“houveram mudanças nas estruturas, ampliação das equipes”* (G1, 26/03/2013). Outro gestor entende que a *“estrutura está adequada, que a secretaria possui o equipamento completo para a execução do trabalho, que tanto a estrutura física quanto o quadro de recursos humanos está adequado”* (G2, 11/04/2013). E por fim, o último gestor entrevistado refere que as condições de trabalho quanto aos equipamentos *“estão sendo organizados”*, justifica ainda que, *“é que é uma gestão nova, como é um ano novo de gestão tem várias coisas que estão sendo organizadas, agora estamos licitando um carro novo e foram organizados os CRAS, já melhorou muito desde que assumimos”* (G3, 20/05/2013).

Sobre o mesmo item, os trabalhadores comentam que percebem melhoras na estrutura e organização dos espaços, porém não estão adequadas. Apenas um grupo mencionou positivamente os espaços institucionais falando que *“os espaços estão adequados, que tem material para trabalhar, tem carro, tem sala de atendimento, tem computador, material de expediente”* (GF1, 26/03/2013).

Nos demais grupos focais, os trabalhadores discutiram a questão da adequação sob vários aspectos, como recursos materiais, espaço físico, o conforto dos trabalhadores e usuários, sigilo, acessibilidade, etc. As falas evidenciam as condições de trabalho sobre os recursos materiais:

A internet com problema. Ficamos dias sem acesso aos sistemas. Além disso, a falta de carro (GF2, 11/04/2013).

[...] tem computador, sala, mas carro é aquela história sempre, ano passado tinha carro, daí estragou, hoje está assim, precisamos fazer uma visita, tem que ver onde está o carro, se alguém vai sair ou usar, se dá pra ir junto, enfim. Eu não conto muito com o carro do serviço (GF2, 11/04/2013).

Os trabalhadores destacam também a organização em relação aos recursos materiais, relatando sobre os processos administrativos burocráticos características do espaço público, como as compras através de processos de licitação.

⁹ Destaca-se sobre este tema a contribuição da Tese da Dra. Rosa Maria Castilhos Fernandes, intitulada *“Educação Permanente: uma dimensão formativa no Serviço Social”* que discute a educação e formação pelo viés da política pública de Saúde.

[...] há uma dificuldade pela demora da licitação dos materiais de consumo. O espaço dos CRAS e CREAS estão adequados (GF2, 11/04/2013).

Sobre o espaço de trabalho, estamos providenciando (GF3, 20/05/2013).

[...] porque está faltando material de expediente, em processo de licitação (GF3, 20/05/2013).

[...] não dá para dizer que não tem espaço adequado, mas... (GF3, 20/05/2013).

[...] é que a secretaria está em fase de estruturação, por exemplo, hoje, nós temos mais um carro em licitação, mais um carro novo, mas tem ainda todo o trâmite burocrático, e tudo vem acontecendo na nova gestão, e o secretário vem tentando organizar de acordo com a legislação (GF3, 20/05/2013).

Reflexões dos trabalhadores sobre a organização do espaço físico inadequado, o que impede a garantia do sigilo profissional:

[...] divisão de salas de forma que impede um espaço de atendimento com garantia de sigilo no atendimento. Por exemplo, imagina eu fazendo o atendimento e três ou quatro pessoas conversando, e ouvindo o que o usuário está falando (GF2, 11/04/2013).

[...] e tem os atendimento do Bolsa onde a pessoa acaba falando de situações íntimas da família, da renda, de situações que está vivenciando e que deveriam ser sigilosas, e daí tem um conhecido, ou vizinho ali do lado fica escutando (GF2, 11/04/2013).

[...] também tem que adequar a sala de espera, pra ser um local agradável, e que não exponha o usuário, principalmente vítima de violência (GF2, 11/04/2013).

Organização do espaço físico que implica na acessibilidade dos serviços:

Nota 4 em acessibilidade, porque dou nota 4? Porque o espaço físico é muito bom, tem sala pra atendimento e sigilo. Mas não tem banheiro aqui dentro, por exemplo, uma criança vítima de violência sexual tem que ir lá ao corredor usar o banheiro, onde tem outros serviços da indústria e comércio e tal (GF2, 11/04/2013).

[...] a acessibilidade não se limita a escada não é, tem a escada, não tem elevador, havia três pessoas surdas que vinham fazer atendimento e teve que ser encerrado, se comunicou o juiz que não podia

ser feito, porque a psicóloga não conseguia se comunicar com eles, daí eu comecei a fazer libras, um continua vindo (GF2, 11/04/2013).

Os trabalhadores apontam também para o fato de que já houve melhoras no espaço de trabalho e de que outras melhorias estão sendo aos poucos realizadas, no sentido de superar as limitações nos espaços institucionais dos serviços socioassistenciais.

Em relação ao grupo que discutia a situação do espaço não oferecer sigilo, uma fala aponta para possíveis mudanças, o que desperta o que o trabalhador espera encontrar em seu ambiente de trabalho, *“mas está sendo pensado outro endereço, onde a gente espera que tenha as salas para atendimento”* (GF2, 11/04/2013). Ainda no mesmo grupo, um trabalhador que está há mais tempo no serviço destaca,

Como estou aqui desde 2000, eu consigo perceber mudança física, principalmente. Adequações, muitos computadores novos. **Faltam ainda as cabeças pensantes que assistência tem que estar articulada.** Na minha visão, até 2015, o que está assim, vai ficar assim e daí? (GF2,11/04/2013, grifo nosso).

O profissional provoca os demais integrantes do grupo a pensar e problematizar perguntando “e daí?” a questão vem como provocação para o debate, e insiste na discussão de que faltam as “cabeças pensantes”, que remete a articulação dos trabalhadores que fazem a política de Assistência Social, entendendo que este é o conjunto de pessoas que pode impulsionar o processo de organização e melhorias no espaço profissional através da articulação política dos trabalhadores.

No grupo focal do MGB3, a fala dos trabalhadores remete a característica burocrática da gestão pública, *“[...] eu entrei no final do ano passado, peguei um pouco da outra gestão, melhorou bastante, mas entendo que é um processo bem demorado [...]”*, outro trabalhador entra na discussão e complementa *“no setor público não é querer uma coisa para amanhã, mas não podemos perder as esperanças de lutar por um espaço novo e melhor a cada dia”*, além de compreender que os processos se dão em determinados prazos de tempo, ele reconhece a importância da participação dos trabalhadores presentes na construção da política quando se refere *“não podemos perder a esperança de lutar”*, a luta como repre-

sentação simbólica da disputa concreta, da correlação de forças na política pública sobre a qual os trabalhadores têm um papel fundamental enquanto luta de classe organizada (GF3, 20/05/2013).

Retomando a frase do trabalhador sobre as “cabeças pensantes”, discute-se o processo de capacitação e educação permanente como meio para a realização do trabalho, segundo os elementos constitutivos do trabalho em Marx (2003).

A Capacitação e educação permanente é um dos itens da NOB-RH em relação à proposta de qualificação, como já sugere o nome do item, em caráter “permanente” dos trabalhadores da política de Assistência Social. Segundo o Plano decenal, o prazo para atendimento da meta sobre a implantação e implementação da política de educação permanente e valorização dos trabalhadores encerrou no ano de 2010, no entanto, a realidade da região da AMFRO demonstra que este item das metas ainda não foi contemplado.

É imperioso destacar que em relação às metas nacionais do Plano Decenal, alguns itens que competem à esfera Federal ainda não foram implementados, como a “formulação em conjunto com o MEC de residência para os profissionais da assistência social” no prazo de 2007 a 2010, e outras estão acontecendo neste ano, como a meta número dez que propõe entre os anos de 2008 a 2015,

Instituir, a partir do Plano Nacional de Assistência Social, escola de qualificação permanente em parceria com as universidades, públicas, privadas e confessionais, para os gestores, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais e diversidades na proteção social básica e especial (BRASIL, 2005, s/p).

A elaboração de planos de capacitação e educação permanente exige a articulação de gestores e trabalhadores nas três esferas de governo. Em relação a isso, os gestores sinalizaram positivamente sobre a existência de planos nos municípios, “*sim, se organiza capacitação com a DPM*” (G1, 26/03/2013). A DPM é um órgão nominado de Delegações de Prefeituras Municipais, criada em 1966, pelo Decreto nº 17.230. Presta consultoria jurídica, Administrativa e contábil na área pública. Sua missão é “repassar a seus clientes informações completas, atualizadas, seguras e efetivas”. A DPM é o principal órgão que vem prestando serviços de treinamento no interior do Estado do Rio Grande

do Sul (DPM, 2013, s/p). Ainda sobre os planos de capacitação, “*sim, trabalham e criam oficinas de acordo com a demanda da secretaria, os técnicos que fazem os cursos atuam como multiplicadores para os demais profissionais, vão se qualificando em sistema de rodízio para a racionalização do trabalho*” (G2, 11/04/2013).

O “sistema de rodízio” mencionado pelo gestor diz respeito ao processo de participação que ocorre de maneira pontual, onde cada trabalhador acessa cursos de formação e capacitação de maneira isolada, e onde em cada curso um profissional participa.

A discussão tecida pelos trabalhadores sobre a existência de um plano de capacitação e educação permanente demonstra diversos posicionamentos nos quais é possível verificar a dicotomia do que cada trabalhador pensa a respeito das capacitações na política de Assistência Social.

Eu não participei ainda, mas teve uma capacitação pelo PROJESP, que foi a secretaria, assistentes sociais, psicólogas, e tem outro agora em março. As capacitação do SUAS sempre tem alguém indo. No ano passado teve o PAIF, foram alguns também (G1, 26/03/2013). [...] teve capacitação do bolsa família, e vai ter mais uma também (G1, 26/03/2013).

[...] eu acho que as capacitações estão acontecendo. Todo mundo tem acesso (G1, 26/03/2013).

Cada profissional busca por si, não tem não um plano ou planejamento de educação ou capacitação continuada. Cada um busca os cursos que quer fazer e faz por conta sem ajuda ou incentivo do município (GF2, 11/04/2013).

A discussão demonstra que os trabalhadores buscam se qualificar individualmente. As falas remetem a algumas ponderações, primeiro a inexistência de um plano de educação e qualificação permanente de acesso a todos os trabalhadores do SUAS; segundo a individualização do processo de qualificação, instituindo ao profissional a responsabilidade de buscar novos subsídios para a intervenção e melhoria dos serviços; terceiro, os momentos de capacitação existente são treinamentos pontuais sobre a execução de programas, projetos e serviços prestados nas secretarias, o que não possibilita um adensamento sobre a realidade vivida. Além disso, os espaços considerados de qualificação existentes são momentos que não permitem a leitura de um processo histórico e da totalidade das situações vividas por usuários e trabalhadores desta política.

E ainda, em quarto lugar, ao se refletir sobre as falas percebe-se a ausência da mobilização dos trabalhadores em processo reivindicatórios em relação à construção de planos de capacitação e educação permanente como um processo contínuo e formativo. A forma como os espaços de participação estão constituídos não vem permitindo a discussão da educação permanente.

[...] como os trabalhadores eram mínimos, as capacitações eram mínimas, agora a gente estava tentando desenvolver uma política de capacitação, nesta gestão (GF3, 20/05/2013).

[...] Nessa nova gestão sim, aos poucos a gente começa a ter sim essa capacitação. Veio os concursados e aí vem as capacitações (GF3, 20/05/2013).

[...] Mas plano de capacitação e educação permanente ainda não tem, se trabalha com a demanda (GF3, 20/05/2013).

Os trabalhadores de todos os municípios durante as discussões apresentam as possibilidades de capacitação muito vinculadas às situações que demandam viagens para cursos externos, que são claramente momentos de capacitação de treinamentos sobre sistema operacional, mudanças nos serviços socioassistenciais promovidos pelas entidades governamentais em relação à política de Assistência Social.

A partir das falas percebe-se que a concepção de educação permanente presente nos municípios refere-se a treinamentos. Esses treinamentos são efetuados sistematicamente com vistas a instrumentalizar a ação profissional em relação aos programas, projetos e serviços prestados pela política de Assistência Social. Porém, a educação permanente não se refere exclusivamente a esses processos, ela pretende ir além.

O exercício do trabalho qualificado no campo da Política de Assistência Social, em uma perspectiva emancipatória, exige que a formação dos trabalhadores conjugue três dimensões absolutamente necessárias no processo de construção da identidade profissional: a dimensão política, a dimensão ética e a dimensão técnica. Em verdade é preciso primar pela formação de quadros profissionais com capacidade plena de pesquisar, diagnosticar, planejar, coordenar, monitorar e avaliar programas, projetos, serviços e benefícios no âmbito do SUAS, encarnado um pensamento crítico, enraizado em valores ético (Brasil, 2011, p. 165).

Considerar as dimensões políticas, éticas e técnicas é imprescindível para contribuição da ação profissional à política de Assistência Social. Para isso há que utilizar-se do espaço de trabalho para problematizar as vivências e experiências; criar momentos e grupos de estudo da política; estabelecer diálogo entre todos os responsáveis pela execução desta e capacitar-se internamente como grupo; criar estratégias para liberação dos trabalhadores no caso de participação em eventos e palestras que envolvam a dinâmica de seu trabalho; autorizar dispensa do trabalhador do local de trabalho para cursos de pós-graduação; estabelecer parcerias com instituições de ensino superior e criar espaços de debate, fóruns, discussões que possam ampliar o olhar e qualificar as equipes em torno das demandas institucionais sem desperdiçar o conhecimento dos trabalhadores, já que são eles que atuam diariamente no atendimento dos serviços e certamente conhecem as nuances e dinâmicas, então, devem ser parte da troca de experiências e conhecimentos a partir do planejamento da educação permanente.

Em um dos grupos um trabalhador aponta tais características e entende esse processo como parte do plano de capacitação, abordando sobre a situação mencionada de reduzir a capacitação e formação a cursos em âmbito externo

Porque as vezes a gente acha que capacitação tem que ser só viagem, e não é. Até assim ó, uma reunião bem feita, uma experiência bem sucedida (GF2, 11/04/2013).

[...] a gente acha que sim, que esses são espaços de capacitação. As tele conferências, são muito boas. Depois a gente pensa no lugar, como é que a gente vai fazer aqui (GF2, 11/04/2013).

Este posicionamento auxilia a problematizar o processo de capacitação e educação permanente como um processo que pode ser vivenciado no âmbito interno do espaço de trabalho e criado com a participação dos trabalhadores a partir das situações que vivenciam no cotidiano profissional, com o intuito de atender as necessidades do grupo de trabalhadores.

Ainda que os gestores e alguns trabalhadores apontem para a existência de um plano de capacitação e educação permanente, fica evidenciado que este plano não está constituído formalmente, o que ocorrem são capacitações esporádicas oferecidas pelos organismos responsáveis pela política de Assistência Social, dos quais somente alguns profissionais tem acesso, geralmente os trabalhadores de nível superior e cargos de gestão como aparece em algumas

falas, “*teve uma capacitação, que foi a secretaria, assistentes sociais, psicólogas*”, em outro momento “*uma assistente social foi em Santa Maria*” (GF2, 11/04/2013).

Este é um fator a ser pensado no planejamento: que todos os trabalhadores do SUAS tenham acesso às capacitações, já que o processo de educação permanente deve contemplar todos os trabalhadores da política de Assistência Social.

A discussão e reflexão dos grupos de trabalhadores apresenta uma contradição em relação às respostas dos gestores que afirmaram ter plano de capacitação,

Ainda não temos um plano de capacitação. Eu assumi faz um mês mais ou menos, e eu sou cc, vim pra organizar a gestão do trabalho. Não temos ainda, nada organizado neste sentido, é uma das prioridades desta gestão. Este setor foi criado para isso, pra gestão do trabalho. A partir desta gestão então que se tem junto ao RH a gestão do trabalho para que a gente consiga priorizar as capacitações. Ainda não começamos estas capacitações, acredito que não vá ser curto prazo. (GF2, 11/04/2013, grifos nossos).

Como profissional, é um processo meio complicadinho, mas a gente está tentando, a gente qualifica, faz poucos meses que estou aqui, então assim, a gente tem capacitação, mas deveria ter mais um pouco, **não tem um plano** (GF3, 20/05/2013, grifos nossos).

[...] eu no âmbito particular sempre procuro estar me capacitando (GF3, 20/05/2013).

[...] **hoje não tem pensado ou elaborado um plano de capacitação** (GF3, 20/05/2013, grifos nossos).

O grupo focal oportunizou um espaço de debate aos trabalhadores sobre sua condição de trabalho, onde assistentes sociais, psicólogos, atendentes do CRAS, auxiliares administrativos, puderam discutir sobre sua condição comum de trabalhadores da política de Assistência Social. Uma das falas aponta ainda para a importância de espaços de debate da classe trabalhadora para discutir, problematizar e planejar estratégias de fortalecimento dos trabalhadores e da política de Assistência Social, “*falta para nós momentos de debate sobre nosso trabalho, a gente nunca se reuniu para discutir isso*” (GF3, 20/05/2013).

Outro ponto previsto pela NOB-RH e pesquisado é o processo de cria-

ção dos planos de carreira, cargos e salários, que segundo as metas do plano decenal tem até o ano de 2015 para serem elaborados em conjunto com os trabalhadores da política de Assistência Social.

3.2.4 PCCS: Valorização dos trabalhadores

Os planos de carreira, cargos e salários – PCCS, ainda estão dentro do prazo estimado pelo plano decenal para serem elaborados e implementados. O plano de carreira deve ser planejado em conjunto com os trabalhadores da política em questão.

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

A pesquisa aponta unanimemente que não há planos de carreira, cargos e salários nos municípios pesquisados. Os gestores apontam que não há uma comissão paritária para discutir a elaboração dos planos, bem como não há legislação criando tais planos, no entanto, sinalizam a existência do plano de carreira dos servidores públicos municipais que rege os trabalhadores da política de Assistência Social, *“utilizam-se do plano de carreira municipal que normatiza os servidores públicos municipais de uma forma geral”* (G1, 26/02/2013).

Um dos gestores comenta ser uma *“questão de tempo”* organizar a comissão paritária para discussão dos planos de carreira e reconhece sua importância para a gestão do trabalho e da prestação dos serviços socioassistenciais.

[...] quem ganha com os PCCS da política pública é quem está na ponta, recebendo o atendimento qualificado e sendo bem atendido. Por isso, estamos nos reunindo, até agora foi lançada a idéia onde funcionários, gestores, secretário da administração, Vai bus-

car a construção deste plano como forma de qualificação. (G2, 11/04/2013).

O grupo focal neste mesmo município apresentou falas em consonância com as respostas do gestor da política de Assistência Social sobre a elaboração do plano de carreira, cargos e salários,

É uma ideia para esta gestão (GF2, 11/04/2013).

[...] e é uma das prioridades do secretário da Assistência também (GF2, 11/04/2013).

[...] mas a gente sabe que precisaria ter, porque quando a gente aderiu a gestão plena isso era um pré-requisito, só que daí ficou uma coisa muito difícil que não deu pra fazer, e já está apontando como uma prioridade (GF2, 11/04/2013).

[...] Primeiro estamos organizando o organograma, para ver o que a gente precisaria ter, principalmente para criar a FG dos coordenadores que é uma super importante, até porque o programa federal paga, salários e vantagens (GF2, 11/04/2013).

[...] eu acho que em um ano a gente vai ter isso aí. A saúde já fez aqui, então a gente já tem em quem se espelhar em outra secretaria (GF2, 11/04/2013).

Os trabalhadores apontam também para um ponto importante, que percebem como limite a ser superado para fortalecer a organização da classe trabalhadora no espaço institucional,

Não tem articulação dos profissionais. A falta de um plano de carreira faz com que a gente briga entre a gente, no sentido de quem tem a convocação não quer perder. E vem um trabalho sendo feito de forma ineficaz (GF2, 11/04/2013).

[...] o gestor falou alguma coisa, soltou a idéia sobre elaborar um plano de carreira para os trabalhadores (GF2, 11/04/2013).

A fragmentação dos trabalhadores que se auto identificam em grupos de concursados e não concursados, é um fator que implica na organização dos profissionais. Não há um sentimento de pertencimento de grupo enquanto classe trabalhadora, pois estes não têm os mesmos direitos em relação ao seu trabalho.

[...] mas assim, um plano de carreira não é assim que se faz, tem que ter mais gente junto, o jurídico, os trabalhadores. E vai fazer um plano só da assistência? (GF2, 11/04/2013).

Não há articulação dos trabalhadores no sentido de pensar e/ou reivindicar o PCCS (GF3, 20/05/2013).

[...] Eu não me mobilizo em relação a isso porque sou cargo de confiança, mas a colega aqui é concursada (GF3, 20/05/2013).

[...] Não há mobilização dos trabalhadores em torno dessa situação de pensar um PCCS (GF3, 20/05/2013).

A fragmentação dos trabalhadores que se auto identificam em grupos de concursados e não concursados, é um fator que implica na organização dos profissionais. Não há um sentimento de pertencimento de grupo enquanto classe trabalhadora, pois estes não têm os mesmos direitos em relação ao seu trabalho.

O questionamento do trabalhador abarca uma discussão importante, o fato de trabalhadores e gestores não terem conhecimento sobre os aspectos da NOB-RH, e um dos pontos onde mais se percebe este fator é o processo de elaboração dos PCCS, pois a grande maioria ao discutir este tema fala a respeito dos planos de carreira de servidor público, desconsiderando ou não reconhecendo o texto da NOB-RH que aborda os princípios e as diretrizes para elaboração dos planos.

Não tem carreira, um plano teria que ser (GF1, 26/03/2013).

[...] acho que ela está colocando que teria um plano (GF1, 26/03/2013).

[...] Ah, mas tem. Se tiver tempo de trabalho ganha mais (GF1, 26/03/2013).

[...] mas este é o plano de carreira do servidor público, é para todos os servidores, não é da assistência (GF1, 26/03/2013).

[...] ah, da assistência. Mas então teria que ter em todas as secretarias ou de todos os profissionais (GF1, 26/03/2013).

A última fala demonstra o desconhecimento da proposta da NOB-RH de elaboração de um plano de carreira, cargos e salários para a política de Assistência Social. Mais falas sobre o tema,

Sobre plano não seria na secretaria, seria na prefeitura (GF2, 11/04/2013).

[...] na Assistência não tem, só vinculado a administração municipal (GF2, 11/04/2013).
Acho que isso é na prefeitura que tem. No caso não é da secretaria não é (GF3, 20/05/2013).

O fato de desconhecer os princípios da gestão do trabalho impede que os próprios trabalhadores se articulem em prol da construção do espaço do trabalhador na política de Assistência Social.

A NOB-RH é, além de norma regulatória, uma importante ferramenta para a constituição do espaço dos trabalhadores no SUAS, é um trunfo que deve ser apropriado pelos trabalhadores no sentido de muni-los para a disputa política e ideológica existente no contexto das políticas públicas, neste caso especialmente na política de Assistência Social. O desconhecimento do teor da NOB-RH impede a construção de espaços de negociação e efetivação dos PCCS (BRASIL, 2011).

Há muitas implicações a serem superadas na instância da organização da gestão da política como as secretarias conjuntas, Assistência Social, Habitação e Trabalho, com propostas de trabalho diferenciadas e equipes que se mesclam atendendo aos serviços de duas ou três políticas ao mesmo tempo. A fala dos trabalhadores aponta uma situação a ser problematizada no contexto da gestão do trabalho, “*existe duas secretarias com diferentes salários*”, outro ponto diz respeito à forma de ingresso na política de Assistência Social, “*um e do processo seletivo bem mais alto o salário*” em relação aos profissionais concursados na área de formação em serviço social (GF1, 20/05/2013).

Diante do cenário de vínculos por contratos temporários, ausência ou insuficiência de concursos públicos, equipes sem perfil adequado, baixos salários, demandas além da capacidade de atendimento das equipes, refletem segundo Silveira (2011, p.17) em ausência de planejamento, “superexploração, desgaste emocional e mesmo danos à saúde mental, práticas gerenciais burocráticas e ‘produtivistas’, descaracterizando os objetivos dos serviços”.

A contradição inerente ao cenário concreto, apresentado pela oportunidade da pesquisa, evidencia que não é possível garantir a isonomia salarial diante da diversidade de vínculos trabalhistas. Os contratos temporários e precarizados, além de ferir a obrigatoriedade do acesso a cargos públicos mediante aprovação em concurso, criam situações de competição e de rivalidade entre os trabalhadores diante das condições de trabalho oferecidas em cada espaço institucional.

3.2.5 Controle Social

O controle social, como ferramenta de fiscalização é materializado pelo Conselho de Assistência Social, nas três esferas de governo. Os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) estão previstos na Lei 8.742 de 1993 (LOAS), e são definidos como “instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo” desta política, são compostos por comissão paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 1993, s/p).

Entre as atribuições do CMAS se destaca as que se referem à gestão do trabalho, tema deste estudo: exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal e aprovar plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de Assistência Social, de acordo com a NOB-SUAS e NOB-RH.

No que se refere à fiscalização nos CRAS e CREAS cabe ao CMAS, certificar se as equipes profissionais dos CRAS e CREAS estão compostas, de acordo com o porte do município, pelos profissionais segundo orientações da NOB-RH (TCU, 2009).

Para além da fiscalização, a implementação das discussões e deliberações das “instâncias do controle social do SUAS, sobre a gestão do trabalho, objetivam impactar na qualidade dos serviços socioassistenciais e do acesso do usuário a esses”, o controle social supõem também fiscalizar o exercício profissional no que se refere ao “cumprimento das competências e atribuições privativas dos profissionais e a garantia das condições necessárias para o exercício profissional” (BRASIL, 2011, p. 89; 91).

Ao questionar sobre a participação dos Conselhos nas deliberações ou fiscalização da gestão do trabalho nos municípios da AMFRO, fica evidenciado que o questionamento dos instrumentos da coleta de dados não foram suficientes para adensar sobre tal participação. Contudo, entende-se que é minimamente possível considerar as respostas e falas dos entrevistados sobre o controle social e atuação dos CMAS. O que os gestores falam sobre o CMAS de seus municípios,

[...] há uma cobrança do CMAS pela equipe volante, para que se chamem os profissionais pelo concurso público (G1, 26/03/2013).

[...] o CMAS é um conselho atuante, que busca fiscalizar e trabalhar para a construção do SUAS (G2, 11/04/2013).

O conselho é muito atuante, não acontece nada sem a participação do conselho. O chamado dos concursados já é uma orientação do

CMAS. Tudo tem que passar por ‘eles’ (G3, 20/05/2013).

Os gestores participantes da pesquisa se referem à atuação do conselho, pela cobrança do concurso público como forma de ingresso na carreira pública, o que condiz com as atribuições do CMAS e ainda, que as decisões da política de Assistência Social passam pelo crivo do conselho.

Os trabalhadores também apontam para a atuação do conselho, alguns demonstram desconhecimento sobre suas deliberações ou atuação, outros falam sobre sua atuação em relação à organização dos trabalhadores.

Eu não sei. A gente não sabe, não aparece nada sobre o conselho (GF1, 26/03/2013).

[...] é pensado no que tem que ser feito como vai ser feito, para se adequar, acho que é feito. Mas é mais por parte da secretaria, a gente passa para a secretaria, e a secretaria encaminha para se adequar (GF1, 26/03/2013).

Eu acho que o conselho atua. A “fulana” cobra para que chame do concurso, agora que eu apresentei o demonstrativo do saldo a programar, e eles colocaram. E essas convocações, coloquei que a gente vai tentar colocar no FG, como é que a gente vai fazer, se é por alta complexidade ou não. Então eles participam, são bem atuantes (GF2, 11/04/2013).

Contudo, uma fala remete a como o conselho atua, porém não mobiliza ou fiscaliza da forma como lhe está atribuído o papel, enquanto instância deliberativa de controle social.

O conselho como eu vejo, está mais no sentido de entender as dificuldades do município, não pressionando para as mudanças. Acredito que eles debatam muito, e analisem, mas não fazem a fiscalização e a pressão para mudança. O que eu percebia de parte da gestão, “o conselho não manda”. Falta o entendimento do papel do conselho. Mas teve várias intervenções do conselho no ano passado (GF2, 11/04/2013).

A contradição emerge na fala do trabalhador que ao mesmo tempo em que faz a crítica sobre a atuação do conselho dizendo que “*não fazem a fiscalização*” menciona suas intervenções “*mas teve várias intervenções do conselho*” (GF2, 11/04/2013). Outras falas demonstram uma atuação do conselho.

Sim, eu sou secretário executivo do CMAS. A gente se reúne mensalmente e avalia a política de Assistência do município. Há um processo de qualificação do quadro profissional dos trabalhadores do SUAS no município (GF3, 20/05/2013).

Foi feito um pedido do conselho pedindo o chamado de concursados. Foram chamados por causa disso. Não poderia mais ser renovado o contrato da assistente social e dos outros, então foi chamado do concurso. Acho o conselho bem atuante (GF3, 20/05/2013).

Acho o conselho atuante, sim, a gente percebe o retorno das ações do conselho [...] até porque tudo passa pelo conselho, todas as deliberações, pactuações passam pelo Conselho (GF3, 20/05/2013).

Pelas falas percebe-se a intervenção dos conselhos sobre o processo de organização dos trabalhadores pelo concurso público, porém não houve nenhum comentário em relação a outros aspectos ou deliberações em relação à criação dos planos de carreira, processo de educação permanente, espaço institucionais e adequação do espaço ao exercício profissional, ou ainda, a fiscalização quanto ao exercício do trabalho em relação às atribuições e competências profissionais.

Percebe-se uma timidez nas falas sobre o controle social. Pouca ou nenhuma crítica foi tecida pelos trabalhadores no sentido de avaliar a ação dos conselhos. Algumas situações contribuíram para isso: o não conhecimento das ações desenvolvidas pelos conselhos foi um dos pontos, quando trabalhadores de um grupo mencionaram que só “o fulano”, referindo-se a um trabalhador do SUAS, participa de todos os conselhos, o que impede o reconhecimento dos demais das ações realizadas e discutidas neste espaço de deliberação.

Outro fator que pode ter interferido na discussão foi a presença do presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, o que não permitiu que os demais trabalhadores se sentissem a vontade para discutir abertamente as ações do Conselho enquanto instância deliberativa do controle social.

Para aprofundar o debate sobre a atuação dos Conselhos, percebe-se que seria necessário ter ampliado a investigação desta instância nos instrumentos de coleta de dados. Motivo pelo qual não é possível analisar com maior rigor a efetividade do trabalho do conselho de assistência Social nos municípios da AMFRO.

Considerações Finais

Nestas considerações finais, enfatizam-se algumas situações e reflexões efetuadas ao longo da pesquisa, considerando os limites teóricos e empíricos que possam estar presentes neste estudo. Estas considerações guiam-se pelas questões norteadoras na tentativa de responder o problema de pesquisa que deu corpus ao estudo.

Mais que uma pesquisa bibliográfica, o estudo efetuado sobre o trabalho reflete a realidade concreta, onde se vivenciam os processos de flexibilização, precarização, jornadas de trabalho extensas, acúmulo de funções e desarticulação da classe trabalhadora.

Estudar tais categorias trouxe à tona o fato de que estas estão presentes no cotidiano do homem e como lócus da pesquisa, no cotidiano das relações produzidas e reproduzidas na política de Assistência Social.

Estudar tais dimensões do trabalho remete ao início deste estudo, enquanto base teórica que aponta para a “classe que vive do trabalho” estar em situações adversas, num contexto de flexibilização de seus direitos como trabalhadores e de suas condições de trabalho.

No contexto de profundas transformações no mundo do trabalho, o mundo globalizado e capitalista acelera os processos produtivos e interfere na gestão do trabalho, o desregulamentando e fragmentando a classe trabalhadora, que fragilizada acirra a competição, tornando o espaço de trabalho em espaço também de disputas.

A política de Assistência Social, parte do sistema de proteção social não contributivo brasileiro, composto pelas políticas de saúde e previdência, vem sofrendo mudanças importantes no que se refere a consolidação desta política como direito garantido constitucionalmente.

Regulamentada pela LOAS em 1993, pela PNAS em 2004 e mais tarde pelo Sistema Único de Assistência Social em 2005, ainda apresenta características de implementação e implantação. É sob este viés que a NOB-RH/SUAS vem como instrumento normativo de organização da gestão do trabalho como eixo estruturante do SUAS.

A consolidação do SUAS passa pelo financiamento, programas, premissa de política de direito e seus trabalhadores. O espaço do trabalhador nesta

política ainda está em construção, motivo que leva a avaliar este processo, a fim de compreender os limites e possibilidades da gestão do trabalho no SUAS.

Na tentativa de elucidar o processo de desvendamento sobre como está sendo implementada a gestão do trabalho nos SUAS, respondem-se as questões que nortearam o estudo apresentadas na seqüência. “*Quais as orientações sobre a implementação da gestão do trabalho presente na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos? De que forma os municípios vem trabalhando para a implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos? E qual a contribuição da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para a qualificação dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social?*”

O trabalho de análise documental realizado sobre o conteúdo da NOB-RH/SUAS demonstra com clareza os princípios da organização da gestão do trabalho pretendida pela norma.

O documento de caráter normativo apresenta em seu texto diretrizes e princípios para o processo de gestão do trabalho no âmbito do SUAS. Os aspectos centrais da norma passam pela regulamentação das vagas de trabalho na política por lei municipal, onde deverão ser empossados trabalhadores sob prestação de concurso público, criado um plano de educação e formação permanente como fonte de qualificação aos trabalhadores do SUAS, bem como, de encontro com este eixo encontra-se a criação dos planos de carreira, cargos e salários com a finalidade de valorizar os trabalhadores e consolidar o SUAS por serviços socioassistenciais de qualidade.

O controle social da gestão do trabalho também é um ponto importante na execução da política, onde o conselho tem papel fundamental na regulação e fiscalização dos recursos humanos da Assistência Social. Os destaques da NOB-RH/SUAS ficam por conta das seguintes orientações: prestação de concurso público como forma de acesso a carreira pública, plano de educação e formação permanente, plano de carreira, cargos e salários e o controle social.

Ao pesquisar “*de que forma os municípios vem trabalhando para a implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos?*” desvenda-se na realidade aspectos históricos, que ainda fazem parte da política de Assistência Social, como o assistencialismo, patrimonialismo, uso da política como gabinete de campanha, nepotismo, etc. Não se quer com esta afirmativa “apontar defeitos”, mas problematizar a forma como a gestão no âmbito municipal do SUAS sofre com estes aspectos enraizados na trajetória da política de Assistência Social.

O uso da máquina pública para atender interesses privados não é um aspecto só da Assistência Social, porém esta política tem em sua gênese características de benemerência, assistencialismo, bem como de espaço de trabalho voluntarioso e sem a devida profissionalização. Tais motivos levam reconhecer que é um caminho de longo prazo re(organizar) o espaço público da política de Assistência Social. E é neste contexto de reestruturação da política que a implantação de um Sistema (SUAS) se justifica, com vistas a regulamentar e organizar esta política pública.

Os municípios vêm se organizando com vistas a “dar conta” das demandas na medida em que estas vão surgindo, atendendo as exigências pelos níveis de gestão, atendem o que lhe é obrigatório. Falta ainda, a visão de organização para além do necessário e exigido.

Para superar esse modelo de gestão, pautada no atendimento das situações a partir das demandas emergentes, é preciso construir um processo de gestão política baseada no planejamento, considerando as necessidades locais de cada município, os serviços existentes e os recursos humanos necessários para atendimento dos serviços socioassistenciais. O planejamento é um processo fundamental para a organização e implementação da gestão do trabalho e da política como um todo.

Os dados empíricos demonstram que a gestão da política de Assistência Social já galgou alguns degraus no sentido de reestruturação, porém, muitos ainda faltam para consolidar o espaço de política pública de direito.

A gestão do trabalho ainda é um fator quase ignorado, não se pode dizer desconhecido, pois os municípios já foram notificados via Ministério Público Federal e Tribunal de Contas de União (TCU) sobre irregularidades nas equipes com grande número de trabalhadores em contratos e cargos de comissão e repasse de recursos orçamentários de fundo a fundo sem equipes concursadas.

Esse modelo de gestão, desregulamentado, coloca em risco a consolidação da Política de Assistência Social e do SUAS. Contudo, entende-se que os municípios estão fazendo alguns movimentos seja pela via da compreensão da organização da política, seja pela via da obrigatoriedade, mudanças já podem ser percebidas. Como no MGP2 que apresenta 90% dos trabalhadores concursados e setor responsável pela gestão do trabalho.

Há muitos desafios ainda pela frente, mas o processo é esse mesmo, um campo de disputas diárias, de construção de uma nova ordem pautada no direito dos trabalhadores e na qualidade dos serviços socioassistenciais. Um

passo de cada vez e vai se rompendo os antigos “vícios” herdados do assistencialismo. O desafio é de organizar a gestão do trabalho no SUAS, pautada nas diretrizes da NOB-RH/SUAS, ampliar os níveis de gestão o que consequentemente implica em novas responsabilidades para a gestão pública municipal da política de Assistência Social.

A última questão norteadora pretendia evidenciar na realidade “*qual a contribuição da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para a qualificação dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social?*”. Com tantos desafios, em alguns momentos pode-se cair no fatalismo de dizer que não há contribuição, já que não se efetiva o proposto na sua plenitude, contudo, considerar o percurso histórico da política, permite avaliar o processo de construção da gestão do trabalho na política de Assistência Social.

A contradição é real, em tempos de flexibilização, precarização e superexploração do trabalho, a NOB-RH/SUAS se propõem o caminho inverso. Direciona a gestão do trabalho para a proteção do trabalhador, com vistas a ofertar serviços qualificados.

A NOB-RH pretende qualificar os espaços e reduzir expedientes de trabalho, valorizar seus trabalhadores diante da educação permanente e da elaboração dos planos de carreira, cargos e salários, criando um ambiente de trabalho seguro e protegido. Talvez a própria contradição existente esteja limitando a implementação da NOB-RH, no entanto é mister afirmar a contribuição desta norma para a política de Assistência social. Sua aprovação já significa um avanço importante no sentido de regulamentar o trabalho público da Assistência Social. A NOB-RH foi incorporada na agenda do Ministério Público e TCU no sentido de auxiliar o trabalho de fiscalização e regulação servindo como instrumento regulatório.

Avalia-se que não é possível no cotidiano dos trabalhadores do SUAS da região da AMFRO evidenciar as contribuições concretas da NOB-RH para seu processo de qualificação, formação e organização do coletivo de trabalhadores. O financiamento das capacitações estão centralizados ainda em âmbito federal, motivo pelo qual não é possível evidenciar o processo de capacitação permanente ocorrendo na esfera municipal. Destarte, não se pode negar que o fato de inserir a discussão da gestão do trabalho na agenda política, como vem acontecendo pelos Fóruns de trabalhadores, Conferências de Assistência Social já é um avanço sob o qual a NOB-RH vem contribuindo.

É uma questão de tempo, organização, planejamento e mudança de

modelo de gestão. Destaca-se que no ano de 2011 foi aprovada a versão preliminar da Política Nacional de Capacitação do SUAS, e ainda neste ano foi sancionada pela Presidente Dilma Rousseff a Lei nº. 12.435 que faz alterações na LOAS, entre outras deliberações importantes, autorizando a utilização de recursos do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais para pagamento da equipe de referência.

Aos poucos vai se incorporando a gestão do trabalho, inicialmente normatizada pela NOB-RH, na agenda política da Assistência Social. É um desafio posto, do qual não se pode retroceder.

É importante considerar que não se esgota a discussão sobre a Política de Assistência Social, ou sobre os limites/possibilidades da implementação da NOB-RH/SUAS, visto que tais temas são consideravelmente novos e o último, ainda pouco explorado. Portanto, o estudo foi elaborado sob a luz da própria NOB-RH/SUAS, seus conceitos, diretrizes e orientações. O desafio, não finito, de contribuir para a reflexão da gestão dessa Política no âmbito municipal, possibilita, além de reconhecer a realidade instalada, fazer um diagnóstico sobre a atual situação da gestão do trabalho na política de Assistência Social, mesmo que em um espaço delimitado.

A pesquisa aponta para a necessidade de continuar a discussão sobre a gestão do trabalho, considerando novos aspectos, como a complexidade das relações sociais existentes no espaço político da Assistência Social, aprofundar o olhar e adensamento teórico sobre a organização da classe trabalhadora, a fragilização do processo de mobilização da classe frente às situações de precarização das condições de trabalho na política pública de Assistência Social.

Finalmente, é preciso potencializar as discussões a fim de fazer valer o que está posto na NOB-RH/SUAS, como eixo importante estruturador do SUAS e efetivador da gestão do trabalho no SUAS.

Referências

ALGEBAILLE, Eveline Bertino; STOTZ, Eduardo Navarro; VALLA, Victor Vincent. **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto. Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

AMFRO. **Associação dos Municípios da Fronteira Oeste**. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=115:amfro&catid=51:associacao&Itemid=235>. Acesso em 08 de agosto de 2013.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 5ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

_____. **Trabalho e precarização numa ordem neoliberal**. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs). *A Cidadania Negada*. 3ª ed. São Paulo: Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2002, p. 35-48.

_____. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho**. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ARRETCHE, Marta. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth. *Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate*. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998. p. 29-39

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Editora Veras, 2000.

BARROS, Sérgio Resende de. **Noções sobre o Estado democrático de direito**. In BARROS, Sérgio Resende de. *7 Aulas*, 2010. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/nocoos-sobre-estado-democratico-de-direito.cont>>. Acesso em 02 de novembro de 2013.

BEIRO, Nilo Da Cunha Jamardo. **Relações de trabalho no setor público**. Disponível em: <<http://www.sinasefe.org.br/documentos.html>>. Acesso em 06 maio 2010.

BEHRING, Elaine R. **O Brasil e a mundialização do capital: privatização, deslocalização e flexibilização das relações de trabalho**. In: SERRA, Rose(org). *Trabalho e Reprodução: enfoques e abordagens*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: PETRES-FSS/UERJ, 2001.

_____. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BERWIG, Solange Emilene. **NOB-RH/SUAS e os Serviços socioassistenciais: uma reflexão acerca da perspectiva de trabalho no espaço público da política de Assistência Social**. Trabalho de Conclusão de Curso. ULRA Carazinho, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. CFESS/ABEPSS. Brasília, 2009. Pág. 575 – 591.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social, n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993.

_____. Fernando Henrique Cardoso. **Plano Diretor do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria nacional de Assistência Social. **Plano Decenal da Assistência Social**. Brasília 2005. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/plano-decenal-suas-plano-10/plano-decenal-suas-plano-10>>. Acesso em 05 de junho de 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho

Nacional de Assistência Social. **Texto de apoio para as conferências municipais de Assistência Social**. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Regimento interno da VIII Conferência de Assistência Social**. Portaria conjunta nº 11 de 17 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/viii-conferencia-nacional/regimento-interno-viii-conferencia.pdf/download>> Acesso em 05 de junho de 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB-RH/SUAS: anotada e comentada**. Brasília, DF. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília, DF. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011 a.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Indicadores de gestão urbana**. SNIU. Brasília: SEDU/PR-PNUD, 2002.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CATTANI, Antonio David. **Trabalho & Autonomia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

CHIAVENATTO, Idalberto. **Recursos Humanos**. Ed. Compacta. 6ª Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.

COHEN, Ernesto. FRANCO, Ronaldo. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RS: Vozes, 1993.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In: DAGNINO, Eveline (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.279-302.

DPM. **Delegações de Prefeituras Municipais**. Disponível em: <<https://dpm-rs.com.br/institucional.php>>. Acesso em 05 de setembro de 2013.

DUARTE, Regina A. **Os impactos da globalização nas relações de trabalho**. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em 08 maio 2010.

FERNANDES, Luis. **As Armadilhas da Globalização**. In: CARRION, Raul K.M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. (Org.) **Globalização, neoliberalismo, privatizações: Quem decide este jogo?** 2.ed. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998, p.13-20.

FERNANDES, Rosa M^a. Castilhos. **A gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social brasileiro: um processo em construção**. In: MENDES, Jussara, PRATES, Jane C. AGUINSKY, Beatriz G. (orgs). **O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da im-**

plantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário eletrônico Aurélio**. Versão 5.0. Editora Positivo, 2004.

FNTSUAS. **Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS**. Disponível em: <<http://fntsuas.blogspot.com/>> Acesso em 10 de julho de 2013

FREIRE, Lúcia M. B. **O serviço social na reestruturação produtiva: espaços, programas e trabalho profissional**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª Ed. 9ª reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Maria de Fátima C. M. **Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico**. In: SILVA, Ozanira Silva e (Org). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001. Páginas 17 – 34.

GRAF, Melina. **Entre a carreira pública e a privada**. Disponível em: <<http://www.zap.com.br/revista/empregos/ultimas-noticias/entre-a-carreira-publico-e-o-privado-20091006/>>. Acesso em 08 maio 2010.

GUARESCHI, Pedrinho A. **Sociologia Crítica: alternativas de mudanças**. 60ª ed. Porto Alegre: Mundo Jovem, 2007.

GUERRA DO PARAGUAI. Disponível em: <WWW.Brasil escola.com/historiab/guerra-paraguai.htm>. Acesso em 19 agosto 2013.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HOLANDA, Maria N. A. Brandão de. **O Trabalho em sentido ontológico para Marx e Lukács: algumas considerações sobre o trabalho e serviço social**. Revista Serviço Social e Sociedade nº 69, São Paulo: Cortez, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A questão social no capitalismo**. In: Revista Temporalis. n. 03 Jan-Jun. 2001. Brasília. 2001.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social**. Rio de Janeiro, 2005.

KAUFMANN, Josef Nicolas. **Turbulências no mundo do trabalho. Quais são as perspectivas?** Revista Serviço Social e Sociedade nº 69, São Paulo: Cortez, 2002.

LUKACS, Gyorgy. **Para uma ontologia do ser social I**. Ed. Boitempo. 2012. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.

MALDONADO, Maria Tereza. **Os construtores da paz: caminhos de prevenção da violência**. São Paulo: Moderna, 1997.

MARCONI, Marina de A. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª. Ed. 2010. Editora Atlas: 2010.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social: identidade e alienação**. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MARX, Karl. **O capital: crítica de economia política**. 3ª ed. São Paulo: Nova cultural, 1988.

_____. **O capital**. Vol.I. Tomo I. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

MASAGÃO, Marcelo. **Nós que Aqui Estamos Por Vós Esperamos**. Documentário em CD, Brasil, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social, Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MORAES, Roque. **Uma experiência de pesquisa coletiva: introdução à análise de conteúdo**. In: GRILLO, Marlene Corroero, MEDEIROS, Marilú Fontoura de (Orgs). *A construção do conhecimento e sua mediação metodológica*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Coeli de. **Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos**. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. Cortez, 2010.

PAIVA, Beatriz Augusto. **Trabalhadores sociais do SUAS: qual agenda construir?** In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Caderno de textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social: consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores – Brasília, DF, 2011*. Pag. 15 – 24.

PEREIRA, Potyara A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: *Política Social no Capitalis-*

mo, tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. Pág. 87 – 107.

PRATES, Jane Cruz. **As pesquisas avaliativas de enfoque misto e a construção de indicadores para a avaliação de políticas e programas sociais**. Artigo publicado nos Anais do ENPESS, Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

_____. **Avaliação de Políticas Sociais e as pesquisas avaliativas**. Material didático elaborado para aula. 2012.

RAICHELIS, Raquel. **O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na Assistência Social**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília, 2011. Pág. 39 – 64.

REVOLUÇÃO FARROUPILHA. Disponível em: < WWW.Brasil.escola.com/historiab/revolucao-farroupilha.htm>. Acesso em 19 agosto 2013.

RICHARDSON, Roberto. **Pesquisa Social**. Capítulo 6. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília, 2011. Pág. 9 – 38.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselhos na área de Assistência Social**. 2ª Ed. Brasília, 2009.

TANAKA, Oswaldo Y; MELO, Cristina. **Avaliação de programas de Saúde do adolescente: um modo de fazer**. São Paulo: EDUSP, 2000.

TAVARES, Livia Benetti; FERREIRA, Ademilson Araújo. **As relações de trabalho do servidor público: regime estatutário x regime celetista**. In: *Revista eletrônica de ciências contábeis*. Ano VI. Número 11. Disponível em: <<http://www.revista.inf.br>>. Acesso em 06 maio 2010.

VARGAS, Francisco Furtado G. **Divisões da História**. Disponível em: <<http://www.monografias.brasilecola.com/historia/divisoes-historia.htm>> Acesso em: 06 maio 2010.

VIANNA, Segadas. **Antecedentes Históricos**. In: SUSSEKIND, Arnaldo; TEIXEIRA, João de Lima. (Org.) **Instituições de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2002, p. 29-44.