

**PODER EXECUTIVO  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E  
SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA**

**EDUCAÇÃO PERMANENTE E GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO  
DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: estudo das demandas de capacitação  
profissional em Manaus - AM**

**Danielle da Silva Barbosa**

**MANAUS/AM**

**2018**

**PODER EXECUTIVO  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E  
SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA**

**DANIELLE DA SILVA BARBOSA**

**EDUCAÇÃO PERMANENTE E GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO  
DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: estudo das demandas de capacitação  
profissional em Manaus - AM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia/PPGSS da Universidade Federal do Amazonas/UFAM, como requisito para obtenção do título de Mestra em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Marinez Gil Nogueira Cunha

**MANAUS/AM**

**2018**

## Ficha Catalográfica

Ficha Catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo (a) autor (a).

B238e      Barbosa, Danielle da Silva  
Educação permanente e Gestão do trabalho no âmbito da  
Assistência Social: estudo das demandas de capacitação  
profissional em Manaus-AM. / Danielle da Silva Barbosa. 2018  
134 f.: il. color; 31 cm.

Orientadora: Marinez Gil Nogueira Cunha  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na  
Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Assistência Social. 2. Gestão do Trabalho. 3. Educação  
Permanente. 4. Demandas de capacitação profissional. I. Cunha,  
Marinez Gil Nogueira II. Universidade Federal do Amazonas III.  
Título

EDUCAÇÃO PERMANENTE E GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: estudo das demandas de capacitação profissional em Manaus - AM.

**DANIELLE DA SILVA BARBOSA**

**BANCA EXAMINADORA**

**Profª Dra. Marinez Gil Nogueira Cunha (Presidente)**

Docente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da UFAM

**Profª Dra. Débora Cristina Bandeira Rodrigues (Membro)**

Docente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da UFAM

**Profª Dra. Roberta Justina da Costa (Membro)**

Docente do Departamento de Serviço Social da UFAM

**Profª Dra. Lucilene Ferreira de Melo (Suplente)**

Docente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da UFAM

**Profª Dra. Kátia de Araújo Lima Vallina (Suplente)**

Docente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da UFAM

Data da defesa: 3 de julho de 2018.

*À minha avó que sempre me apoia de forma incondicional.  
Ao meu avô (in memoriam) que sempre me incentivou a lutar por meus sonhos e objetivos.*

## AGRADECIMENTOS

A construção desta dissertação representa a realização de um sonho. Foi um período de diversas e intensas emoções. Também foi um período marcado por grandes alegrias, de conhecimento pessoal, de amadurecimento, abdicção e dedicação para alcançar esse objetivo acadêmico, o qual não sabia que era capaz. Torna-se impossível mensurar todos os sentimentos e sensações vivenciadas.

Sou grata a todos que de alguma forma imprimiram sua influência em meu processo formativo e, que foram e são parte da minha trajetória de vida e acadêmica. Grata a todos que me acompanharam, me acompanham e que me acompanharão em minha caminhada. Grata a todos que me fortaleceram e me apoiaram em busca de mais este objetivo.

Agradeço a todos os envolvidos na realização desse grande sonho. Agradeço a Deus, primeiramente pelo dom da vida e, por me dar forças e motivação para não desistir nos momentos de dificuldades.

A meu avô, que mesmo não estando presente fisicamente, sei que sempre me acompanha em minha caminhada.

À minha avó, Alda, pelo amor incondicional e por todo o carinho, por sempre acreditar em meu potencial. Pela dedicação e abdicção em prol da realização e materialização do meu sonho. Obrigada por cuidar de mim durante esse processo e ao longo de minha vida.

À minha família e amigos por todo carinho e compreensão nos momentos de ausência. Grata pelo apoio incondicional. Sem vocês eu não conseguiria.

À minha orientadora Prof<sup>a</sup> Dra Marinez Gil Nogueira Cunha, a quem tenho grande admiração por ser uma profissional comprometida. Por ser uma professora excepcional compartilhando seu conhecimento, além de ser paciente, compreendendo minhas limitações e ensinando a superá-las para delinear e desenvolver da melhor maneira possível esse trabalho.

À Coordenação do PPGSS/UFAM a quem nos acolheu tão bem. Aos docentes do PPGSS/UFAM que enriqueceram ainda mais esse momento de realização do mestrado, pelas reflexões e discussões ao longo das disciplinas.

À FAPEAM, pelo fomento para realização da pesquisa proposta, através da concessão da bolsa de mestrado.

Agradeço as professoras Dra. Débora Rodrigues e Dra. Lidiany Cavalcante, que compuseram minha Banca de Exame de Qualificação, por aceitarem o convite, pela disponibilidade da presença e por suas contribuições e reflexões.

Às minhas queridas colegas de turma, vocês com toda certeza tornaram esse processo ainda mais inesquecível, divertido e leve. Obrigada pela partilha diária de conhecimento, de experiências profissionais, acadêmicas e pessoais, das alegrias, tristezas e preocupações.

Agradeço em especial a Ana Paula Carvalho e a Keliene Ferreira por se fazerem sempre presentes. Por compartilhar as angústias, inquietações e anseios que permeiam esse processo. Obrigada pela amizade e companheirismo.

A Assistente Social Milane Reis por interceder no acesso aos dados pertinentes à realização deste trabalho. Agradeço aos profissionais do DGSUAS/SEAS pela receptividade e apoio no processamento dos dados e informações que subsidiaram a construção desta pesquisa. Agradeço, também, aos membros do Núcleo de Educação Permanente do SUAS do Amazonas (NUEP/AM), por acolherem minha proposta de pesquisa, proporcionando a materialização deste trabalho.

Agradeço aos profissionais que contribuíram para qualificar as informações e dados ora apresentados nessa pesquisa. A contribuição desses profissionais revela o compromisso ético-político, mesmo diante de tantas adversidades e entraves para realização de seu trabalho, além do compromisso com a avaliação dos serviços socioassistenciais prestados, vislumbrando a melhoria da Política de Assistência Social de Manaus.

Grata a todos que contribuíram de alguma forma, direta ou indiretamente, para realização deste sonho. No mais, agradeço à UFAM a oportunidade de cursar uma pós-graduação no âmbito do mestrado acadêmico de Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia.

Obrigada!

*A educação é permanente não porque certa linha ideológica ou certa posição política ou certo interesse econômico o exigem. A educação é permanente na razão, de um lado, da finitude do ser humano, de outro lado, da consciência que ele tem de sua finitude. Mais ainda, pelo fato de, ao longo da história, ter incorporado à sua natureza não apenas saber que vivia, mas saber que sabia e, assim, saber que podia saber mais. A educação e a formação se fundem aí.*

*Paulo Freire.*

## RESUMO

Este estudo trata a temática da gestão de política social pública, com foco específico no processo de gestão do trabalho e educação permanente no âmbito da política de Assistência Social brasileira. A proposição do objeto deste estudo partiu do entendimento de que era preciso realizar uma reflexão sobre a necessidade de articulação dos pressupostos da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP/SUAS) nos processos de Gestão do Trabalho no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O estudo teve como objetivo geral analisar as principais demandas de capacitação dos profissionais da Assistência Social em Manaus que são relativas ao desenvolvimento do trabalho na Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média complexidade). Para alcançar esse objetivo mais amplo foram traçados os seguintes objetivos específicos: 1) Discutir as diretrizes da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente no âmbito do SUAS; 2) Levantar as dificuldades de operacionalização das ações profissionais que são mais prevalentes nos CRAS e CREAS em Manaus; 3) Identificar as principais demandas de capacitação profissional dos trabalhadores dos CRAS e CREAS em Manaus. Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa foi desenvolvida por meios de dois movimentos de levantamento de dados e informações, mediante duas modalidades de pesquisa: a bibliográfica e a documental. A modalidade da pesquisa bibliográfica foi realizada para subsidiar a discussão teórica da pesquisa, em que foram delimitadas as seguintes categorias teóricas: Assistência Social, Gestão do Trabalho e Educação Permanente. Na modalidade da pesquisa documental, a coleta dos dados documentais primários ocorreu na Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas (SEAS), acessando banco de dados existente na Instituição. Já os dados secundários da pesquisa documental se referem às legislações e normativas vigentes do SUAS, em que foram consultados os principais marcos regulatórios da Gestão do Trabalho e da Política de Capacitação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS). Na análise dos dados foi utilizada uma abordagem de natureza quantiquantitativa, a partir da técnica de análise de conteúdo. No que se refere aos resultados, o estudo possibilitou a construção do perfil profissional dos trabalhadores que atuam na assistência social em Manaus, desvelando as demandas de qualificação profissional nas ações da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média complexidade). Dentre os resultados destaca-se a identificação da reduzida composição das equipes de referência do CRAS e CREAS, e as demandas existentes em relação à gestão do trabalho no âmbito da assistência social em Manaus. Ademais, o estudo trouxe o tema à reflexão, buscou elencar pontos que permitem uma aproximação entre gestão do trabalho e educação permanente, prática que deve ser aprimorada e defendida como alternativa para melhorar as ações desenvolvidas no âmbito da assistência social.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Gestão do Trabalho; Educação Permanente.

## ABSTRACT

This study deals with the theme of public social policy management, with specific focus on the process of work management and permanent education within the scope of the Brazilian Social Assistance policy. The purpose of this study was based on the understanding that it was necessary to reflect on the need to articulate the assumptions of the National Permanent Education Policy (PNEP / SUAS) in the Labor Management processes within the Unified Social Assistance System (SUAS). The main objective of this study was to analyze the main training demands of the Social Welfare professionals in Manaus, which are related to the development of work in Basic Social Protection and Special Social Protection (medium complexity). In order to reach this broader objective, the following specific objectives were established: 1) To discuss the guidelines of the Work Management and Permanent Education in the ambit of the SUAS; 2) To raise the difficulties of operationalization of professional actions that are most prevalent in CRAS and CREAS in Manaus; 3) Identify the main demands for professional training of CRAS and CREAS workers in Manaus. Regarding the methodological procedures, the research was developed by means of two movements of data and information collection, through two types of research: bibliographical and documentary. The method of bibliographic research was carried out to support the theoretical discussion of the research, in which the following theoretical categories were delineated: Social Assistance, Work Management and Permanent Education. In the form of documentary research, the collection of primary documentary data occurred at the State Secretariat of Social Assistance of Amazonas (SEAS), accessing a database in the Institution. On the other hand, the secondary data of the documentary research refer to the current laws and regulations of SUAS, in which the main regulatory frameworks of Labor Management and the Permanent Training Policy of SUAS (PNEP / SUAS) were consulted. In the analysis of the data an approach of quantiquitative nature was used, from the technique of content analysis. Regarding the results, the study allowed the construction of the professional profile of the workers who work in social assistance in Manaus, revealing the demands for professional qualification in the actions of Basic Social Protection and Special Social Protection (medium complexity). Among the results, we highlight the identification of the reduced composition of the CRAS and CREAS reference teams and the existing demands regarding the management of work in the social assistance area in Manaus. In addition, the study brought the theme to the reflection, sought to list points that allow an approximation between work management and permanent education, a practice that should be improved and defended as an alternative to improve the actions developed in the scope of social assistance.

**Keywords:** Social Assistance; Labor Management; Permanent Education.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 -</b>	Momentos da Pesquisa .....	19
<b>Quadro 2 -</b>	Divisão do Amazonas por Calhas de Rios .....	22
<b>Quadro 3 -</b>	Resultados alcançados por calhas: Calha Rio Negro e Solimões .....	24
<b>Quadro 4 -</b>	Divisão dos tipos de direitos .....	30
<b>Quadro 5 -</b>	Seguridade Social Brasileira pós Constituição de 1988 .....	42
<b>Quadro 6 -</b>	Configuração da Assistência Social a partir da LOAS .....	47
<b>Quadro 7 -</b>	Tipos de Seguranças .....	49
<b>Quadro 8 -</b>	Equipes de Referência por Nível de Proteção .....	53
<b>Quadro 9 -</b>	CRAS e CREAS em Manaus .....	54
<b>Quadro 10 -</b>	Conferências Nacionais de Assistência Social .....	59
<b>Quadro 11 -</b>	Diferenças entre Educação Continuada e Educação Permanente .....	62
<b>Quadro 12 -</b>	Tipos de Ação de capacitação previstos na PNEP/SUAS .....	70
<b>Quadro 13 -</b>	Responsabilidades dos entes federados .....	71
<b>Quadro 14 -</b>	Centro de Referência de Assistência Social - CRAS .....	80
<b>Quadro 15 -</b>	Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS ..	81
<b>Quadro 16 -</b>	Organização dos Serviços de Proteção por níveis de Complexidade do SUAS .....	82
<b>Quadro 17 -</b>	Cursos de Especialização .....	89
<b>Quadro 18 -</b>	Identificação CENSO SUAS (2016) dos CREAS e CRAS Manaus .....	99
<b>Quadro 19 -</b>	Estrutura física dos CREAS e CRAS Manaus .....	100
<b>Quadro 20 -</b>	Aplicação do conhecimento apreendido no CapacitaSUAS na prática	106
<b>Quadro 21 -</b>	Instrumentos e Técnicas usados nas ações desenvolvidas .....	109
<b>Quadro 22 -</b>	Percepção dos respondentes da pesquisa quanto à ausência de capacitação e sua interferência na atividade profissional .....	111

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 -</b>	Formação Profissional .....	89
<b>Tabela 2 -</b>	Titulação Profissional .....	90
<b>Tabela 3 -</b>	Função/Cargo Atual .....	91
<b>Tabela 4 -</b>	Participação em Instâncias de Controle Social .....	97
<b>Tabela 5 -</b>	Condições de Trabalho .....	101
<b>Tabela 6 -</b>	Curso 1: Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e a implementação do Plano de Ação do Brasil Sem Miséria .....	104
<b>Tabela 7 -</b>	Curso 2: Atualização dos Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do Plano Brasil Sem Miséria .....	105
<b>Tabela 8 -</b>	Curso 3: Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS	105
<b>Tabela 9 -</b>	Participou de cursos de capacitação realizados nos últimos 5 anos .....	108

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES E FIGURAS

<b>Gráfico 1 -</b>	Local de Atuação dos respondentes a pesquisa .....	92
<b>Gráfico 2 -</b>	Tipo de Vínculo Empregatício .....	93
<b>Gráfico 3 -</b>	Faixa Salarial .....	94
<b>Gráfico 4 -</b>	Carga Horária .....	95
<b>Gráfico 5 -</b>	Cursos que gostaria de fazer na área de atuação do SUAS .....	110
<b>Gráfico 6 -</b>	Respostas dos sujeitos de pesquisa à pergunta: A ausência de capacitação interfere nas atividades profissionais? .....	111

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AM</b>	Amazonas
<b>BSM</b>	Programa Brasil Sem Miséria
<b>CEP</b>	Comitê de Ética e Pesquisa
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CFESS</b>	Conselho Federal de Serviço Social
<b>CIB</b>	Comissões Intergestores Bipartite
<b>CIT</b>	Comissões Intergestores Tripartite
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis Trabalhistas
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social
<b>CNAS</b>	Conferência Nacional de Assistência Social
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
<b>CRESS</b>	Conselho Federal de Serviço Social
<b>DGSUAS</b>	Departamento de Gestão do SUAS
<b>EAD</b>	Educação à Distância
<b>FAPEAM</b>	Fundação de Apoio à Pesquisa do Amazonas
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>FONSEAS</b>	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência Social
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica da Assistência Social
<b>MDS</b>	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>NOB</b>	Norma Operacional Básica
<b>NOB-RH</b>	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
<b>NUEP</b>	Núcleo de Educação Permanente do SUAS
<b>PAEFI</b>	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos
<b>PAIF</b>	Serviço de Proteção e Atenção Integral às Famílias
<b>PCCS</b>	Plano de Carreira, Cargos e Salários
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social

<b>NEP</b>	Política Nacional de Educação Permanente
<b>PPGSS</b>	Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia
<b>PRONATEC</b>	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
<b>PSB</b>	Proteção Social Básica
<b>PSE</b>	Proteção Social Especial
<b>RENEP</b>	Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS
<b>SEAS</b>	Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas
<b>SEMMASDH</b>	Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos
<b>SIBEC</b>	Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família
<b>SICON</b>	Sistema de Benefícios do Cidadão
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>UFAM</b>	Universidade Federal do Amazonas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>CAPÍTULO I - PROTEÇÃO SOCIAL E SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM QUESTÃO</b> .....	27
1.1 Estado, Questão Social e Proteção Social na sociedade capitalista .....	27
1.2 A institucionalização da Proteção Social no Brasil: um olhar para a Seguridade Social Brasileira .....	37
1.3 A Política de Assistência Social brasileira: principais marcos regulatórios .....	46
<b>CAPÍTULO II - A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE NO ÂMBITO DO SUAS: CONEXÕES COM A GESTÃO DO TRABALHO</b> .....	58
2.1 A Política de Educação Permanente (PNEP): aspectos históricos e conceituais.	58
2.2 A articulação das ações da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS com a PNEP .....	73
2.3 A organização dos equipamentos públicos de Proteção Social Básica e Especial no âmbito do SUAS: um olhar para Manaus .....	78
<b>CAPÍTULO III - AS DEMANDAS DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MANAUS/AM</b> .....	87
3.1 Sujeitos da Pesquisa: perfil dos profissionais da política de assistência social em Manaus .....	87
3.2 Identificação das dificuldades de operacionalização das ações profissionais mais prevalentes nos CRAS e CREAS .....	99
3.3 Análise das principais demandas de capacitação profissional dos trabalhadores da assistência social em Manaus .....	107
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	114
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	119
<b>APÊNDICES</b> .....	125
<b>ANEXOS</b> .....	128

## INTRODUÇÃO

As tarefas que nos propomos, devem conter exigências que pareçam ir além de nossas forças. Caso contrário, não descobrimos nosso poder, nem conhecemos nossas energias escondidas e assim deixamos de crescer.

(Leonardo Boff)

Este estudo trata a temática da gestão de política social pública, com foco específico no processo de gestão do trabalho e educação permanente no âmbito da política de Assistência Social brasileira. O trabalho aborda a necessidade de articulação dos pressupostos da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP/SUAS) nos processos de Gestão do Trabalho no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir da ponderação dessa articulação, buscou desvelar as demandas de qualificação profissional nas ações da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial em Manaus.

Para realizar uma análise exitosa do processo de implementação da Política de Educação Permanente no âmbito da política de Assistência Social no Brasil, entende-se que é necessário correlacionar essa questão ao debate das desigualdades e contradições da sociedade capitalista, tendo em vista que esse processo contraditório exerce influência direta na implementação e gestão das diversas políticas públicas.

As transformações societárias, econômicas, culturais e políticas vivenciadas até o presente momento são fatores que exercem grande influência no processo de configuração e direcionamento das políticas públicas. Portanto, compreender essas transformações torna-se a base para o entendimento do processo de gerenciamento, operacionalização e a atuação profissional dos trabalhadores que operam essas diversas políticas públicas.

Nesse sentido, foi necessário também tecer um breve resgate histórico do papel do Estado na elaboração, implementação, gestão e avaliação das políticas públicas, assim como elucidar a função que desempenha dentro da sociedade e das relações sociais.

Assim, também se faz necessário abordar a conjuntura do processo constitutivo e de implementação desta política e como estão forjados os serviços ofertados para população, destacando como a assistência social se configurou enquanto direito, no sentido de evidenciar os seus principais marcos legais.

A trajetória da Política de Assistência Social no Brasil foi perpassada pela relação tênue entre a lógica da benemerência e do direito, esta última lógica somente toma escopo a partir da Constituição Federal de 1988, quando a Assistência Social é reconhecida como

política pública e direito do cidadão, e inserida no campo da seguridade social. Desse modo, ao lado das políticas sociais de saúde e previdência, a assistência social compõe o tripé do sistema de proteção social em nosso país.

A proteção social no âmbito do modelo atual de gestão da Política de Assistência Social, o SUAS, está dividida em dois níveis de proteção: básica e especial. Esses níveis de proteção compreendem as ações, os programas e os serviços que são desenvolvidos tanto em âmbito público como privado, “com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social” (MESTRINER, 2011, p. 16).

A aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e a instauração do SUAS como modelo de gestão em 2005 são fatores que representam avanços na trajetória da Assistência social brasileira, pois possibilitaram alicerçar novos paradigmas na Política de Assistência Social, não mais fundamentada no clientelismo, apadrinhamento ou mesmo no favor, e sim, em concepções e paradigmas na perspectiva dos direitos, da descentralização, da gestão compartilhada, da cidadania e das proteções sociais necessárias para resguardar a população que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social.

Com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, conhecida como NOB/RH de 2005, foi instaurada a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, que entre outras ações, também visa garantir o estabelecimento de educação permanente dos trabalhadores da Assistência Social. A implantação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS) foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da resolução nº 40, em 13 de março de 2013, visando à formação e capacitação permanente dos trabalhadores da Assistência Social. Essa implantação é considerada como a materialização das deliberações que emergiram nas Conferências de Assistência Social.

Dessa forma, entende-se que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é o sistema de gestão e organização da assistência social (modelo de gestão), e sua implantação trouxe à tona a discussão sobre a necessidade de qualificação dos recursos humanos na administração pública por meio da gestão do trabalho, tendo como meta a construção de quadros profissionais permanentes e específicos para atendimento das demandas na área de Assistência social, o que exigiu a implantação da Política de Educação Permanente (PNEP) no âmbito do SUAS.

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS representa um grande avanço na estruturação e organização da assistência social como política pública, inserida no sistema federativo e gerida por instâncias de participação pública e controle social nas três esferas de

governo. Assim, a gestão do trabalho estabelece a necessidade de educação permanente dos trabalhadores, realização de planejamento estratégico, gestão participativa com controle social, e a busca da desprecarização dos vínculos empregatícios dos trabalhadores (BRASIL, 2006).

A PNAS de 2004 ressalta que a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas está relacionada com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos. Isso denota a importância atual que a PNEP tem no âmbito da gestão do trabalho, pois a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados aos cidadãos depende das condições de trabalho e da qualificação dos trabalhadores do SUAS.

Verifica-se que é no âmbito da gestão do trabalho que são estabelecidos os requisitos, competências e perfis profissionais para o desenvolvimento das funções da assistência social, que são: 1) proteção social (básica e especial); 2) vigilância socioassistencial; e 3) defesa de direitos.

Para que a gestão do trabalho avance, ainda mais, torna-se necessário realizar um profundo diagnóstico das necessidades de capacitações dos trabalhadores do SUAS. É diante desta questão da necessidade de diagnóstico das necessidades e demandas de capacitação dos trabalhadores do SUAS que o objeto desta pesquisa foi construído, no sentido de contribuir com a construção deste perfil dos trabalhadores e de suas demandas de qualificação/capacitação no âmbito do SUAS na cidade de Manaus.

Diante da contextualização anterior, destaca-se que o problema central deste estudo foi em responder a seguinte questão norteadora da pesquisa: Quais as principais demandas de capacitação dos profissionais da Assistência Social em Manaus que são relativas ao desenvolvimento do trabalho na Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média complexidade)?

Coerente com essa questão central, o estudo teve como objetivo geral a realização de uma análise das principais demandas de capacitação dos profissionais da Assistência Social em Manaus, que são relativas ao desenvolvimento do trabalho na Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média complexidade).

Para alcançar esse objetivo mais amplo foram traçados os seguintes objetivos específicos: 1) Discutir as diretrizes da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente no âmbito do SUAS; 2) Levantar as dificuldades de operacionalização das ações profissionais que são mais prevalentes nos CRAS e CREAS em Manaus; 3) Identificar as principais demandas de capacitação profissional dos trabalhadores dos CRAS e CREAS em Manaus.

Partiu-se do entendimento de que a qualidade dos serviços socioassistenciais depende da qualificação e valorização dos trabalhadores do SUAS, e que isso somente será concretizado com a efetiva implantação da Política Nacional de Educação Permanente no âmbito da assistência social em Manaus, o que exige uma gestão do trabalho atuante e coerente com os marcos regulatórios do SUAS.

Cabe destacar, que a escolha do tema de pesquisa ocorreu após a realização das disciplinas do mestrado, das orientações e aproximação com as linhas de estudo da orientadora. Assim, a construção do objeto deste estudo foi consolidada desde a inserção desta mestranda no Grupo de Pesquisa em Gestão Social, Direitos Humanos e Sustentabilidade na Amazônia<sup>1</sup>.

Nos últimos anos este grupo vem desenvolvendo estudos sobre a gestão social da política pública de Assistência Social. Enquanto mestranda, esta proposta de estudo foi relevante e de suma importância para a agregação e construção de conhecimentos, e para o amadurecimento acadêmico e pessoal.

As fases da investigação foram pensadas e realizadas em momentos diferentes, porém articulados. Essas fases constituem a trajetória de construção metodológica do objeto da pesquisa, o quadro a seguir nos possibilita uma visão geral dos momentos da pesquisa:

**Quadro 1** - Momentos da Pesquisa

Momentos da Pesquisa	Atividades desenvolvidas
<b>Pré-implantação</b>	Neste momento foram realizados todos os procedimentos prévios e necessários para a implementação da pesquisa documental de dados primários. Assim, foi o momento da pesquisa bibliográfica e da Pesquisa Documental de dados secundários de legislações, normativas vigentes e marcos regulatórios do SUAS. Também foram realizados: os contatos institucionais necessários; qualificação do projeto; encaminhamento do projeto ao Comitê de Ética na Pesquisa (ANEXO C). Além da elaboração do Quadro Guia de Estruturação Metodológica (APÊNDICE A).
<b>Implementação</b>	Trata-se do momento da pesquisa documental de dados primários, em que foi estabelecido o contato com o órgão superior de gestão e planejamento da assistência social no estado do Amazonas (SEAS/AM). Essa instituição permitiu o acesso ao banco de dados nas dependências físicas da SEAS. Cabe destacar que foi encaminhado para essa instituição um

<sup>1</sup> Este Grupo de pesquisa está vinculado ao Departamento de Serviço Social da UFAM, tendo como líder a Prof<sup>a</sup> Dra. Marinez Gil Nogueira. O objetivo central do grupo é pesquisar a relação entre a gestão social das políticas públicas, a defesa e garantia de direitos humanos e a criação de alternativas ambientalmente sustentáveis de desenvolvimento regional. Assim, o referido grupo visa contribuir para: a) a produção de fontes primárias dos resultados das políticas públicas do Amazonas sob o crivo analítico da sustentabilidade socioambiental; b) a geração de conhecimentos sobre o impacto das políticas públicas na efetivação de Direitos Humanos e Socioambientais; c) o fomento de ações de participação e controle social nos processos de gestão social; d) a ampliação da discussão sobre a relação entre trabalho e sustentabilidade por meio da mediação das escolhas da tecnologia; e) a discussão sobre Arranjos produtivos locais e tecnologias sociais enquanto alternativas sustentáveis para o desenvolvimento regional; f) a produção de conhecimentos sobre a relação entre territorialidade, modos de vida tradicional e a sustentabilidade (cf. folder do referido Grupo de pesquisa).

	documento com o detalhamento do estudo e solicitando a Anuência (ANEXO A) para acessar aos dados e informações da instituição, assegurando e resguardando a autorização da pesquisa.
<b>Pós- implementação</b>	Esse foi o momento de organização, sistematização, análise e interpretação dos dados à luz do conhecimento teórico adquirido. Destaca-se a construção de um banco de dados em arquivos Excel, além da elaboração de tabelas e gráficos para demonstrar os dados coletados na pesquisa documental, com vistas à elaboração da Dissertação.

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora, 2018.

Os momentos elencados no quadro anterior expressam os caminhos traçados para desvelar os principais elementos que circundam a temática em estudo. Além disso, concorda-se com Luckesi (2003) quando nos diz que no decorrer do processo de pesquisa o “pesquisador guiado pelo espírito crítico busca ver a realidade de maneira mais objetiva possível” (IDEM, 2003, p. 26). Não obstante, o espírito crítico possibilita ao pesquisador reconhecer seus erros e ter humildade suficiente de abrir o seu trabalho a contestações e críticas, pois sabe que será por meio da troca, do debate, da confrontação de ideias que se pode edificar um conhecimento mais amplo e profundo do tema investigado (IDEM, 2003).

Em relação à construção metodológica da pesquisa, ressalta-se que para sua consecução foram utilizados procedimentos metodológicos e de análise pautados no aporte teórico da perspectiva crítica, cuja abordagem compreende o objeto de estudo no processo investigativo como determinação histórica, onde a realidade investigada deve ser concebida em sua totalidade, e as relações sociais se manifestam de forma contraditória na realidade.

Assim, o estudo foi desenvolvido mediante duas fases de levantamento de dados e informações, por meio de duas modalidades de pesquisa: bibliográfica<sup>2</sup> e a pesquisa documental<sup>3</sup>.

A pesquisa bibliográfica visou subsidiar a discussão teórica do objeto de estudo, em que foi realizado um minucioso levantamento e revisão teórica, utilizando informações obtidas mediante a consulta a livros, artigos científicos e publicações em periódicos, objetivando à estruturação das bases teóricas conforme as categorias previamente delimitadas: Assistência Social, Gestão do Trabalho e Educação Permanente.

As categorias foram delimitadas de forma a compreender melhor o que é a política de educação permanente, como ela se operacionaliza na esfera da assistência social e, sobretudo, serviram de referência para construção dos argumentos analítico-explicativos dos resultados

<sup>2</sup> Conforme Gil (2002), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44).

<sup>3</sup> Para Gil, “a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. [...] na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas. [...] os documentos constituem fonte rica e estável de dados” (IDEM, p. 45-46).

da pesquisa, que buscou identificar as principais demandas de qualificação profissional apresentadas pelos técnicos/trabalhadores das equipes de referência dos CRAS e CREAS no âmbito do SUAS em Manaus.

A Pesquisa Documental foi dividida em dois tipos de levantamentos de dados: secundários e primários. Em relação aos dados secundários foram levantadas informações contidas nas normativas e legislações vigentes do SUAS, em que foram consultados os principais marcos regulatórios (normas operacionais básicas e/ou resoluções) referentes ao tema da gestão do trabalho e educação/capacitação permanente.

A coleta documental dos dados primários foi realizada nas dependências físicas da Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas (SEAS), mediante o acesso ao banco de dados existente na Instituição<sup>4</sup>, produzidos pelo levantamento do “Perfil dos Trabalhadores da Assistência Social no Amazonas”, realizado entre 2017 e início de 2018. Desse modo, a execução dessa fase da pesquisa foi articulada com um projeto de pesquisa mais amplo da orientadora de pesquisa<sup>5</sup>, que estava sendo desenvolvido em parceria com a SEAS referente à totalidade dos municípios do estado do Amazonas, e cujo projeto de pesquisa desta dissertação fez parte, focalizando o município de Manaus.

Cumprido destacar, que a coleta de dados da pesquisa mais ampla já tinha sido realizada, mediante o levantamento do “Perfil dos Trabalhadores da Assistência Social no Amazonas” por meio de aplicação de formulários. Porém ainda não tinha sido feita a tabulação, sistematização e análise dos resultados da aplicação destes formulários de pesquisa. Assim, o acesso aos dados se realizou ainda em sua natureza primária, pois esse processo de tabulação e análise foi feito durante a pesquisa deste trabalho de dissertação ora apresentado. E isso só foi possível devido à participação da orientadora desta dissertação como membro do Núcleo Estadual de Educação Permanente do SUAS no Amazonas (NUEP/AM), em que representa a Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

No âmbito deste núcleo, a nossa orientadora vem realizando uma assessoria no desenvolvimento desta pesquisa mais ampla no sentido de construir um diagnóstico socioterritorial de demandas de qualificação profissional dos trabalhadores do Estado do

---

<sup>4</sup> Foram acessados os dados do Departamento de Gestão do SUAS – DGSUAS da SEAS. Este departamento é composto por três Gerências: Gerência de Vigilância Social e Monitoramento, Gerência de Informação e Gerência de Gestão do Trabalho.

<sup>5</sup> A orientadora desta pesquisa, Prof<sup>a</sup> Dra. Marinez Gil Nogueira, atualmente faz parte do Núcleo Estadual de Educação Permanente do SUAS (NUEP) no Amazonas, que está vinculado à Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS). Atualmente está desenvolvendo uma pesquisa em parceria com a SEAS que visa realizar um diagnóstico do perfil dos trabalhadores do SUAS no Amazonas e das demandas de capacitação profissional.

Amazonas, para subsidiar a elaboração do primeiro Plano Estadual de Educação Permanente do Amazonas.

Cabe ressaltar, que segundo informações do DGSUAS/SEAS em relação aos procedimentos adotados para preenchimento dos formulários da pesquisa mais ampla supracitada, a mesma foi realizada através do envio (via e-mail) do Formulário de Entrevista<sup>6</sup> (ver ANEXO D - formulário utilizado na pesquisa da SEAS<sup>7</sup>), do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e de informações sobre a pesquisa. Esses documentos foram enviados para todos os gestores da assistência social dos municípios do Estado do Amazonas<sup>8</sup>, e posteriormente encaminhados aos profissionais que atuam na política de assistência social no Amazonas.

Os formulários e os resultados<sup>9</sup> da pesquisa realizada pelo DGSUAS/SEAS foram agrupados de acordo com a divisão administrativa do Estado do Amazonas por calhas dos principais rios que banham o Estado:

**Quadro 2 - Divisão do Amazonas por calhas dos rios**

<b>CALHAS</b>	<b>MUNICÍPIOS POR CALHAS</b>
<b>Alto Solimões</b>	Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Tabatinga, São Paulo de Olivença, Amaturá, Santo Antônio do Iça e Tonantins.
<b>Triângulo</b>	Japurá, Maraã, Fonte Boa, Jutá, Uarini, Alvarães, Juruá e Tefé.
<b>Purus</b>	Boca do Acre, Lábrea, Canutama, Pauini e Tapauá.
<b>Alto Juruá</b>	Carauari, Itamarati, Eirunepé, Ipixuna, Envira e Guajará
<b>Madeira</b>	Humaitá, Manicoré, Borba, Novo Aripuanã e Apuí.
<b>Alto Rio Negro</b>	São Gabriel da Cachoeira, Barcelos e Santa Izabel do Rio Negro.
<b>Rio Negro e Solimões</b>	Coari, Codajás, Caapiranga, Novo Airão, Manaus, Beruri, Anori, Anamã, Manacapuru, Manaquiri, Iranduba, Rio Preto da Eva, Careiro da Várzea, Careiro Castanho e Autazes.
<b>Médio Amazonas</b>	Maués, Itacoatiara, Silves, Urucurituba, Itapiranga, Presidente Figueiredo e Nova Olinda do Norte.
<b>Baixo Amazonas</b>	Boa Vista do Ramos, Barreirinha, Parintins, Nhamundá, Urucará, São Sebastião do

<sup>6</sup> O formulário aplicado foi estruturado a partir dos seguintes seguimentos: Identificação; Grau de Instrução; Perfil Profissional; Formas de Contratação; Necessidade de Qualificação e Condições de Trabalho.

<sup>7</sup> Cabe destacar, que na pesquisa realizada pela SEAS o instrumental de coleta de dados foi intitulado como “Formulário de Pesquisa”, porém, pela metodologia usada no processo de coleta, foi observado que o mesmo trata-se de um questionário. Conforme Gil (2002) o questionário trata-se de “um conjunto de questões que são respondidas por escrito pelo pesquisado” (p. 114) e devem ser “entregues aos indivíduos selecionados que o respondem de próprio punho” (p. 120). Feitos tais esclarecimentos, ressalta-se que se fez a opção de manter a utilização da nomenclatura usada na pesquisa da SEAS, destacando apenas a necessidade de se fazer esse registro do equívoco da nomenclatura.

<sup>8</sup> O Amazonas é composto por 62 municípios, a saber: Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Tabatinga, São Paulo de Olivença, Amaturá, Santo Antônio do Iça, Tonantins, Japurá, Maraã, Fonte Boa, Jutá, Uarini, Alvarães, Juruá, Tefé, Boca do Acre, Lábrea, Canutama, Pauini, Tapauá, Carauari, Itamarati, Eirunepé, Ipixuna, Envira, Guajará, Humaitá, Manicoré, Borba, Novo Aripuanã, Apuí, São Gabriel da Cachoeira, Barcelos, Santa Izabel do Rio Negro, Coari, Codajás, Caapiranga, Novo Airão, Manaus, Beruri, Anori, Anamã, Manacapuru, Manaquiri, Iranduba, Rio Preto da Eva, Careiro da Várzea, Careiro Castanho, Autazes, Maués, Itacoatiara, Silves, Urucurituba, Itapiranga, Presidente Figueiredo, Nova Olinda do Norte, Boa Vista do Ramos, Barreirinha, Parintins, Nhamundá, Urucará e São Sebastião do Uatumã.

<sup>9</sup> Destaca-se que um grande quantitativo de questões no formulário utilizado na pesquisa era de múltipla escolha, gerando respostas que excedem o percentual do universo adotado para nossa pesquisa.

	Uatumã.
<b>Total</b>	<b>9 CALHAS = 62 MUNICÍPIOS</b>

**Fonte:** Pesquisa Documental no DGSUAS/SEAS, 2017/2018.

O quadro anterior traz a divisão administrativa do Amazonas por calhas de rios, identificando os municípios que compõem cada uma das 9 (nove) calhas dos principais rios que banham o Estado. Explicitar tal divisão torna-se importante no sentido de ressaltar o princípio apresentado pela PNAS/2004, que trata da descentralização das ações da política de assistência social a partir do reconhecimento da territorialidade.

Além disso, a PNAS/2004 caracteriza os municípios brasileiros de acordo com seu porte demográfico (pequeno, médio e grande)<sup>10</sup> associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do IBGE, e, também, a partir do nível de gestão do município.

Considerando a dimensão territorial, Manaus caracteriza-se como uma metrópole, pois possui população de 1.802.014 pessoas (CENSO 2010)<sup>11</sup>, estimada<sup>12</sup> em 2.130.264 para 2017, e atualmente está em nível de gestão plena. Isso significa dizer que o município possui a gestão total, ou seja, possui condições para executar a gestão total das ações da Assistência Social (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005).

Os resultados da pesquisa documental realizada no DGSUAS/SEAS (2018) nos permitem afirmar que:

- Dos 62 municípios que compõem o Estado do Amazonas a pesquisa obteve retorno de 41 municípios, o que corresponde aproximadamente 66,12%;
- Foram tabulados 1.684 formulários de entrevistas;
- 21 municípios não retornaram nenhum formulário, o que corresponde aproximadamente 33,87% do total.

No que se difere aos resultados referentes à cidade de Manaus, cidade foco da pesquisa desta dissertação de mestrado, destaca-se que: a mesma pertence à Calha Rio Negro e Solimões; esta calha é composta por um total de 15 municípios; deste total foram tabulados

<sup>10</sup> Referência para utilização dos portes demográficos dos municípios: Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média); Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média); Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias); Municípios de grande porte – entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias); Metrôpoles – entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada) (BRASIL, 2004, p. 39-40).

<sup>11</sup> CENSO IBGE 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

<sup>12</sup> Panorama Manaus. IBGE, 2015.

378 formulários de 9 municípios, não houve retorno de 6 municípios, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 3** - Resultados alcançados por calhas: Calha Rio Negro e Solimões

Calha	Alcance por Municípios	Nº de formulários tabulados	Municípios sem retorno
<b>RIO NEGRO E SOLIMÕES</b>  (com 15 municípios)	Anamã	11	Coari Codajás Novo Airão Anamã Manacapuru Autazes
	Anori	33	
	Beruri	55	
	Careiro	45	
	Careiro da Várzea	16	
	Irاندوبا	25	
	Manaquiri	29	
	<b>Manaus</b>	<b>150</b>	
	Rio Preto da Eva	14	
<b>Total</b>	<b>9 municípios</b>	<b>378 formulários</b>	<b>6 municípios</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir da Pesquisa Documental no DGSUAS/SEAS, 2017/2018.

É possível observar através do quadro anterior que foram tabulados 150 formulários referentes ao município de Manaus. Ou seja, esses 150 formulários correspondem apenas aos sujeitos que responderam à pesquisa, e compreendem o nosso universo para elaboração do perfil dos trabalhadores da assistência social em Manaus. Esse resultado abrange aproximadamente 39,69% do total da Calha do Rio Negro e Solimões, mostrando a representatividade do município de Manaus na calha, e aproximadamente 8,90% do total da geral da pesquisa.

Ademais, a pesquisa apresenta uma abordagem quantiquantitativa, compreendendo que essas abordagens são diferenciadas, porém são complementares, e serão utilizadas para realizar uma leitura mais fidedigna acerca da realidade investigada, pois se entende que os dados quantitativos e qualitativos não são incompatíveis, pois “[...] há uma oposição complementar que, quando bem trabalhada no plano teórico e na prática, produz riqueza de informações, aprofundamento e maior fidedignidade interpretativa” (MINAYO, 1994, p. 22).

A abordagem quantitativa consiste na análise do perfil dos trabalhadores da assistência social em Manaus.

Já a abordagem qualitativa desta pesquisa destina-se à leitura qualificada dos dados em relação à estruturação do trabalho de proteção social no âmbito dos CRAS e CREAS existentes. Nessa modalidade foi utilizada como técnica à análise de conteúdo que, conforme Richardson (2015) nos permite descrever o conteúdo manifesto e identificado de forma objetiva e sistemática, empregando um conjunto de categorias que visam apreender os símbolos de conteúdos usados para deduzir, expressar e comunicar determinada informação.

A sistematização e análise dos dados expressam os caminhos, opções e escolha da pesquisadora na busca por desvelar os principais elementos que circundam a temática em estudo. Assim, as informações coletadas mediante acesso ao banco de dados da Secretaria Estadual de Assistência Social foram sistematizadas, organizadas em planilhas e quadros para permitir a análise e interpretação à luz do aporte teórico adotado.

No que se refere aos procedimentos éticos da pesquisa, mesmo se tratando de uma pesquisa a partir de dados documentais primários, optou-se pela submissão do projeto ao Comitê de Ética por causa da relevância dos dados acessados e compreendendo como necessário para fins de futura publicização dos resultados da pesquisa. De modo que esta pesquisa está registrada no CEP da Universidade Federal do Amazonas, através da Plataforma Brasil, ligado ao Ministério da Saúde, inscrita por meio do CAAE número: 83575518.4.0000.5020 (Anexo C).

No que concerne à estrutura de apresentação dos resultados deste estudo, ressalta-se que a dissertação está organizada em três capítulos.

No primeiro capítulo é apresentada uma reflexão sobre o contexto mais amplo de análise da gestão de uma política social pública, com foco específico no processo de gestão do trabalho e educação permanente no âmbito da política de Assistência Social brasileira. A intenção foi traçar um breve resgate do processo sócio-histórico de reconhecimento da assistência social enquanto política pública de proteção social, em que foi privilegiado como recorte de análise deste processo os principais marcos regulatórios, ressaltando a ação do Estado na elaboração, implementação, gestão e avaliação das políticas públicas, assim como a função que desempenha dentro da sociedade e das relações sociais, na configuração e direcionamento das políticas públicas.

O segundo capítulo caracteriza a Política Nacional de Educação Permanente (PNEP/SUAS) no âmbito da assistência social. Discute-se que a PNEP/SUAS tem como principais direcionamentos a valorização dos trabalhadores inseridos na política de assistência social, evidenciando-se a necessidade de formação e capacitação permanente, tendo como base a análise sobre os processos de trabalho no âmbito da política de assistência social brasileira.

O terceiro capítulo expõe os resultados da pesquisa, relatando as principais demandas de capacitação profissional apresentada no âmbito do SUAS em Manaus. Discute-se a relação entre a gestão do trabalho e educação/capacitação permanente no âmbito local, elucidando que essa relação é estratégica para o fortalecimento da política de assistência social. Dentre os resultados, o estudo possibilitou a construção do perfil profissional dos trabalhadores que

atuam na assistência social em Manaus, desvelando as principais demandas de qualificação profissional.

Por fim, o estudo trouxe o tema da capacitação permanente no âmbito do SUAS à reflexão, buscou elencar pontos que permitem uma aproximação entre a gestão do trabalho e a educação permanente, prática que deve ser aprimorada e defendida como alternativa para melhorar as ações desenvolvidas no âmbito da assistência social.

## CAPÍTULO I

### PROTEÇÃO SOCIAL E SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM QUESTÃO

A política da Assistência Social brasileira tem passado, nos últimos anos, por transformações que exigem grande esforço interpretativo dos pesquisadores [...]. Estas transformações não podem ser compreendidas longe da dinâmica mais geral da sociedade [...].

(Marcelo Sitcovsky, 2010)

Neste estudo parte-se do entendimento que para realizar uma análise exitosa do processo de implementação da Política de Educação Permanente no âmbito da política de Assistência Social no Brasil é necessário correlacionar essa questão ao debate das desigualdades e contradições da sociedade capitalista, tendo em vista que esse processo contraditório exerce influência direta na implementação e gestão das diversas políticas públicas.

É indubitável que é necessário reconhecer que as mudanças sócio-históricas, socioeconômicas, socioculturais e políticas, experimentadas até então, são fatores diretamente influentes no modelo de políticas públicas que conhecemos, e também no próprio entendimento do que são políticas públicas.

Essa compreensão tenciona nossa percepção sobre o processo de configuração e formulação adotado no campo das políticas públicas, bem como direcionam o olhar para seu processo de gestão, de operacionalização, de execução, monitoramento, avaliação e adequação frente às demandas e exigências.

Assim, traçar um panorama do papel do Estado no processo de gestão das políticas públicas, como principal responsável por sua execução, se faz importante, pois a partir da compreensão de suas funções podemos compreender o direcionamento das tomadas de decisões no campo das políticas públicas.

#### 1.1 Estado, Questão Social e Proteção Social na Sociedade Capitalista

É imprescindível fazer uma leitura crítica em relação ao papel do Estado na formulação das políticas sociais, no sentido de compreender a opção política e o projeto de sociedade adotado pelo Estado no enfrentamento das expressões da questão social.

A análise do processo histórico de configuração de políticas públicas em sociedades capitalistas tem ratificado o entendimento de que o Estado também passou por distintas configurações. O que nos mostra que é relevante a compreensão de como essas transformações, configurações e reconfigurações contribuíram ora para a ampliação, ora para restrição dos direitos sociais e das políticas sociais.

Bobbio (1987) reforça esse entendimento, afirmando que o Estado seria um sistema social que sofreu ao longo da história diversas modificações em sua concepção. Assim, existiram diversas e distintas tipologias de Estado, ligadas principalmente aos modos de organizações políticas, econômicas e sociais. Em suas mais diversas formas representativas, o Estado caracteriza-se como uma instituição limitada em determinado território, com princípio organizativo, possuidor de força e representante de interesses.

Poulantzas (1985) ratifica que a análise sobre a origem do Estado deve estar diretamente imbricada com a dinâmica e movimento próprio do Estado nas sociedades capitalistas modernas. De tal modo, pode-se afirmar que:

[...] as transformações do Estado estão ligadas, principalmente, às transformações das relações de produção capitalistas [...] e daí, às lutas de classes. É aí que se inscrevem as modificações do papel e das atividades econômicas do Estado que têm, certamente, seus efeitos próprios sobre ele (POULANTZAS, 1985, p. 59-60).

Observa-se que a partir da compreensão das diversas transformações sociais e históricas no seio das relações sociais e de trabalho, é que se torna possível entender as mudanças na relação entre o Estado e a Sociedade. Essas mudanças imprimem as novas responsabilidades adquiridas pelo Estado, entre elas a função de promover o bem-estar da sociedade, atender as necessidades básicas dos cidadãos, respondendo aos diversos interesses demandados pela sociedade.

Nesse sentido é correto destacar que o Estado torna-se responsável pela formulação e execução das políticas públicas como resposta aos diversos interesses, necessidades e demandas que emergem na sociedade.

Dentro desse processo dinâmico, a política social constitui-se como uma das estratégias estatais para intervenção nos interesses conflituosos presentes na sociedade, sendo mecanismos de enfrentamento que o Estado utiliza para manutenção da coesão e a ordem

social. Assim, a concretização dos direitos sociais se dá partir da intervenção estatal através da materialização das políticas sociais.

Sob esse prisma de análise que este estudo concorda com Behring e Boschetti (2011) quando destacam que

[...] é imprescindível compreender o papel do Estado e sua relação com os interesses das classes sociais, sobretudo na condução das políticas econômicas e social, de maneira a identificar se dá mais ênfase aos investimentos sociais ou privilegia políticas econômicas; se atua na formulação, regulação e ampliação (ou não) de direitos sociais; [...]. Enfim, deve-se avaliar o caráter e as tendências da ação estatal e identificar os interesses que se beneficiam de suas decisões e ações (BEHRING; BOCHETTI, 2011, p. 44).

As autoras reforçam essa concepção, quando afirmam que para realizar uma análise das políticas sociais é necessário entender que as mesmas são o “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e a sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (IDEM, 2011, p. 36). Nesta mesma ótica, afirmam que os conflitos e lutas de classes “[...] são indicações que permitem observar as contradições e os movimentos objetivos e subjetivos que compõem esse processo e situar a política social no contexto dos projetos societários [...]” (IDEM, 2011, p. 45).

Ademais, Behring e Bochetti (2011) nos alertam como é imperativo se avaliar as tendências das ações estatais, ponderando o caráter de suas ações para se identificar os interesses que se favorecem com as mesmas:

Tais elementos não constituem tópicos ou indicadores de análise; ao contrário, são referências que ajudam a situar e a compreender o sentido e o significado das políticas sociais e permitem identificar tanto as determinações econômicas quanto as relações de poder, de coerção e de ameaça, legal e politicamente sancionadas, que determinam os limites e o grau de “bem-estar social” que a política social tem condições de produzir no âmbito do capitalismo [...] (IDEM, 2011, p. 45).

Por essa razão, entende-se que perceber o enfoque dado no processo de formulação das políticas sociais torna-se necessário para que se possa pensar o direcionamento dado no processo de gestão social das políticas públicas.

A gestão social significa a gestão dos serviços sociais, ou seja, é a “gestão de ações sociais públicas para o atendimento das necessidades dos cidadãos, no sentido de garantir os seus direitos por meio de políticas, programas, projetos e serviços sociais” (KAUCHAKJE, 2008, p. 22), sendo as necessidades inerentes ao ser humano, e as demandas forjadas como produtos das relações sociais dentro da sociedade capitalista, sendo compreendidas como

“carências”. O sentido de carência está intrinsecamente relacionado aos aspectos e determinações sócio-históricas.

Assim, a gestão social das ações públicas deve buscar a garantia da efetivação, consolidação, abrangência e universalização dos direitos. Estes são divididos em: Direitos Civis, Direitos Políticos, Direitos Sociais e Novos Direitos, conforme os estudos de Kauchakje (2008) e Couto (2010), sistematizado no quadro a seguir:

**Quadro 4 -** Divisão dos tipos de direitos

Classificação	Tipo	Natureza	Fundamento	Período das conquistas	Relação/Estado	Titularidade
1ª Geração	Direitos Civis	Individual	Liberdade	Século XVIII	Cunho Negativo-resistência ou oposição	O indivíduo
	Direitos Políticos	Individual	Liberdade	Século XIX	Cunho Negativo-resistência ou oposição	O indivíduo
2ª Geração	Direitos Sociais	Individual/Coletivo	Igualdade	Século XX	Cunho Positivo – direitos por intermédio do Estado	O indivíduo
3ª Geração	Novos Direitos	Individual/Coletivo	Solidariedade	A partir de meados do século XX	Contra a ingerência do estado e particularidades	Famílias, povo, coletividades regionais ou étnicas, humanidade.

**Fonte:** Sistematização a partir da contribuição de Kauchakje (2008) e Couto (2010).

Observa-se a partir do quadro anterior que, os diversos momentos constitutivos dos direitos remetem às diferentes formas de intencionalidade do Estado na realização da gestão social.

Desse modo, compreender a gestão social nesses diferentes momentos nos permite entender as diferentes estratégias utilizadas pelo Estado para o enfrentamento e incorporação das demandas que surgem na sociedade.

As demandas e as necessidades sociais se configuram como expressões da questão social<sup>13</sup>.

Dada a sua dimensão estrutural, a “questão social” atinge a vida dos sujeitos nas suas requisições pela garantia de direitos civis, sociais, políticos e humanos, remetendo-os à luta pela “cidadania”. Considerada em articulação com as formas de

<sup>13</sup> “A questão social é a expressão mais elevada da contradição constitutiva do capitalismo: a exploração do trabalho pelo capital” (GUERRA, *et al*, 2007, p. 2).

produção e reprodução social, a “questão social” adquire centralidade no exercício profissional, uma vez que o assistente social vai intervir no âmbito das suas expressões tradicionais e novas, consideradas como manifestação de um tipo de relação de subalternidade do trabalho ao capital (GUERRA, *et al*, 2007, p. 1).

Sabe-se que a questão social se apresenta como a base material da atuação e especialização do Serviço Social, constituindo-se como uma construção histórica, cultural, ideológica e social, determinante das desigualdades sociais recorrentes do sistema econômico capitalista, em que a produção de riqueza é coletiva, mas a apropriação é sempre privada. Assim, a questão social deve ser apreendida:

como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2015, p. 27).

Além disso, o reconhecimento das expressões da questão social está vinculado não só ao reconhecimento das desigualdades, mas também no reconhecimento da necessidade de intervenção do poder público. Por isso, as políticas públicas, especialmente, as políticas sociais devem ser compreendidas enquanto modalidades de intervenção sócio-histórica “através da qual o Estado enfrenta a ‘questão social’ em momentos historicamente determinados visando à manutenção da ordem burguesa” (GUERRA, *et al*, 2007, p. 7).

Neste sentido, o debate acerca da questão social é importante, tendo em vista que se configura como a matéria sobre a qual o exercício profissional do assistente social se realiza.

São as múltiplas manifestações da “questão social” que chegam para os assistentes sociais como demandas de moradia, de creches, de alimentação, de trabalho, de leitos hospitalares, de assessoria aos movimentos sociais, de consultoria às organizações, etc. Neste sentido, vemos que a profissão tem nos seus fundamentos históricos as formas de enfrentar a “questão social”. E a busca dos fundamentos permite investir na desnaturalização das novas e antigas expressões da “questão social” e na compreensão do tipo de relação social determinante na nossa sociedade (GUERRA, *et al*, 2007, p. 2).

Com base em Netto (2001, p. 42) convém ainda ressaltar que a expressão questão social “começa a ser empregada maciçamente a partir da separação positivista, no pensamento conservador, entre o econômico e o social, dissociando as questões tipicamente econômicas das questões sociais”. Assim, a partir da consolidação da sociedade burguesa que se desprende do viés revolucionário para chegar ao poder, passando a revelar sua face conservadora (1830-1848), é que se começa a conceber a questão social, como “questões

isoladas”, fenômenos naturais ou produzidos pelo comportamento dos sujeitos que os padecem, sendo um “dever moral” enfrentar essas questões por meio de ações de filantropia.

A compreensão crítica do papel desempenhado pelo Estado no enfrentamento da questão social exige uma análise concreta da dinâmica da sociedade, qual permite entender que sua dinâmica está envolta por relações contraditórias e conflituosas entre classes sociais. Assim sendo, as respostas dadas pelo Estado expressam respostas pensadas a partir da análise das relações sociais observadas, como respostas às expressões da questão social, situadas em meio aos conflitos de interesses de grupos e classes sociais distintas.

Nesta direção, esse estudo compreende que a gestão social caracteriza-se como formas e mecanismos interventivos e de resposta que o Estado usa para atender às demandas e necessidades dos cidadãos no seio da sociedade. Essas respostas surgem através da elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das diversas políticas públicas.

Cabe observar que essa gestão social se modifica com o decorrer do tempo, pois as ações do Estado dentro da sociedade adquirem novas formas. Entender o movimento e as transformações da relação entre Estado e sociedade no processo de gestão das ações públicas (gestão social) é elemento primordial para entender o processo constitutivo das diversas políticas públicas.

As políticas públicas, diante do exposto, são todas as ações e decisões voltadas para solucionar ou mitigar os problemas emergentes e demandadas pelos cidadãos, ou seja, são repostas do Estado às demandas emergentes na sociedade e dentro do seu próprio interior, para materialização dos direitos básicos: assistência social, saúde, educação, moradia, segurança pública, etc.

As políticas públicas são compreendidas como respostas e/ou formas de enfrentamento aos problemas e demandas sociais. Todavia, Caldas (2008) destaca que cabe a sociedade civil organizada assinalar as verdadeiras demandas e anseios da sociedade de forma coletiva e pública em contraposição a interesses corporativos e particulares.

Assim sendo, as políticas públicas necessitam expressar os interesses e demandas dos diversos grupos da sociedade. Compete aos gestores a criação de políticas públicas que possam contemplar essas diversas demandas, maximizando o bem-estar social, para assim ratificar a natureza democrática das sociedades contemporâneas. Conseqüentemente, a escolha das demandas decorre de questões e pressões das mais diversas ordens expressas em nossa sociedade.

Nesse sentido, todos aqueles que apresentam reivindicações ou executam ações a serem transformadas em políticas públicas são considerados como atores das políticas

públicas, tais como: os partidos do governo/Estado e os representantes da sociedade civil. Esses atores têm papel primordial na formação das políticas públicas. Caldas (2008) destaca que a área política encontra-se permeada pela correlação de forças no decorrer do processo de formulação das políticas públicas.

É indubitável que as políticas públicas têm como “marca definidora o fato de ser pública, isto é, de todos” (PEREIRA, 2008, p. 95), visto que quando se fala sobre essa questão está afirmando-se que a política pública trata-se de “uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade desempenham papel ativo” (IDEM, p. 96).

Dessa forma, a formulação de uma política pública passa por cinco fases interligadas, que são: 1) Formação da Agenda (Seleção das Prioridades); 2) Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas); 3) Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações); 4) Implementação (ou Execução das Ações) e 5) Avaliação (CALDAS, 2008).

O elenco das fases descritas anteriormente demonstra de forma didática os momentos constitutivos da elaboração de uma política pública. Ademais, Pereira (2008) ensina-nos que:

a política é usada dentro dos Estados ampliados como instrumento de negociação de conflitos existentes na sociedade. Sendo a política uma arena de interesses, onde a cidadania se amplia e se fortalece por meio de luta política e na participação política da sociedade (IDEM, 2008, p. 89).

Além disso, é necessário entender que as políticas públicas surgem da relação entre os governos e a população, revelando-nos a marca do antagonismo e da contradição na relação: Estado e Sociedade Civil.

A emergência do chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), nos países de capitalismo avançado, ocorreu no século XX após a segunda guerra mundial, sob o ideário da social democracia (hegemonia política do *keynesianismo*) e da exigência de um sistema de proteção social, o que configurou o Estado Intervencionista, que edifica políticas públicas que revelam a sua dependência com a ordem do capital.

Compreende-se como Sistema de Proteção Social:

Um conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos. Tem como premissa o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los (BOSCHETTI, 2016, p. 26).

A eclosão do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) propiciou uma série de políticas para a classe trabalhadora como respostas institucionalizadas às expressões da questão social. Assim, as respostas do Estado às expressões da questão social se adensam, pois:

trata-se de garantir, mediante políticas e serviços sociais, o acesso a bens e serviços por parte da população. Assim, não se questionam os fundamentos da ordem: a exploração de trabalho alheio pelo capital, a partir da separação entre possuidores de força de trabalho e proprietários dos meios e condições para efetivá-lo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2012, p. 276).

O *Welfare-State* começa a ter suas bases desmontadas a partir da crise econômica mundial dos anos de 1970, que se intensificou nos anos de 1990 sob a égide do projeto neoliberal. Neste contexto propaga-se o retorno à filantropia, bem como o trato da questão social como uma “questão de dever moral” e não de política. Observa-se que o movimento de volta à filantropia se repete no neoliberalismo, “é a refilantropização da Assistência Social” (SCHONS, 2003, p. 185).

Os regimes de bem-estar social são fundados em um “compromisso de classe”, em que o Estado passa a exercer as funções de fornecedor de serviços sociais e regulador do mercado, sendo que:

o uso das expressões como *Welfare-State*, *État Providence* e *Estado de Bem-Estar Social*, na maioria das vezes, assume esse sentido de conceito teórico para explicar o conjunto de políticas sociais empreendidas pelo Estado após a Segunda Guerra Mundial, sob a regulação keynesiana (BOSCHETTI, 2016, p. 29).

Como consequência dessas medidas, as relações sociais passam a ser mediadas por instituições políticas democráticas, em vez de permanecerem dependentes da esfera privada (SCHONS, 2003).

Nessa mesma direção, Montañó e Duriguetto (2012) afirmam que a questão social passa a ser internalizada à ordem social, pois a análise acerca da questão social adquiriu novos contornos, visto que no pós-guerra a estratégia do capitalismo foi a monopolização da economia, em que também se observou a ascensão e organização da classe trabalhadora. Por isso, neste contexto “o Estado assume tarefas e funções essenciais para a nova fase de acumulação capitalista e inibição-institucionalização dos conflitos sociais da classe trabalhadora (represando os anseios de superação da ordem e transformando em pontuais demandas dentro da mesma)” (MONTAÑO; DURIGUETTO 2012, p. 274-275).

Portanto, no chamado “Estado Social” verifica-se a implementação das políticas sociais que asseguram direitos conquistados. Porém, é preciso ter bem claro, que apesar de assumir essa feição social, “o Estado não deixa sua natureza capitalista e nem o faz uma instância neutra” (BOSCHETTI, 2016, p. 24).

Nesse sentido, Boschetti (2016) assevera que “o sistema de proteção social que erigiu na forma de Estado social capitalista assegura a reprodução ampliada do capital” (IDEM, p-26). Assim, o que se preconiza a partir do caráter assumido pela teoria de “Estado Social”, é que:

o uso do termo Estado social para designar a regulação econômico-social por meio de políticas sociais, é atribuir o Estado capitalista suas determinações objetivas, sem mistificações, ou seja, mostrar que a incorporação de feições sociais pelo Estado não retira dele sua natureza essencialmente capitalista (IDEM, 2016, p. 29).

Ratificando a afirmativa anterior, a autora destaca que os conceitos utilizados para sancionar a relação do Estado na regulação da vida social, tais como *Welfare State*, *État Providence* e Estado de Bem-estar Social, equivalem “historicamente para definir, explicar e justificar um suposto Estado capaz de assegurar o bem-estar, a proteção social e a igualdade no capitalismo” (IDEM, 2016, p. 29).

Ademais, Behring e Boschetti (2011) ressaltam que as políticas sociais surgiram de forma gradual e diversificada entre os países, sendo seu desenvolvimento ligado com o processo de organização, articulação e pressão da classe trabalhadora e “das correlações e composições de força no âmbito do Estado” (IDEM, 2011 p. 64).

Destaca-se que no Brasil, as bases e os pressupostos de bem-estar iniciam-se no transcorrer do processo de redemocratização brasileira, após um extenso regime de exceção, de um Estado ditatorial. E, com o advento e a promulgação da Constituição Federal de 1988, instaura-se um novo momento no cenário brasileiro, sendo os anos de 1980 no Brasil, o período marcado por grandes mobilizações sociais e coletivas, que tinham como finalidade a criação, reafirmação e ampliação do acesso a bens e serviços públicos, ou melhor, ampliar e assegurar direitos sociais (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 12).

Entretanto, na década seguinte, década de 1990, com o avanço do neoliberalismo, evidenciou-se o processo de grande estagnação no que diz respeito à expectativa da implementação de políticas públicas e sociais, que deveriam ser a materialização dos direitos assegurados pela “Constituição Cidadã”. De tal modo, que a frágil noção de cidadania e de participação política, como expressão da liberdade e de organização, é aviltada pelos preceitos neoliberais que adentram ao país nesse período.

A partir do avanço do neoliberalismo no Brasil, na década de 1990, vivencia-se um período de grandes retrocessos nas lutas e acesso a direitos, bens e serviços sociais. A reforma do Estado, realizada na década de 1990, afetou diretamente a definição das políticas públicas, e marcou o retorno para formas pretéritas de ação frente às demandas sociais, sobre o pretexto da benesse, da filantropia empresarial que propaga a responsabilidade social das empresas, dentre outras formas de ações filantrópicas, deslocando a discussão da esfera dos direitos e retornando-a para a esfera da moral, da educação dos indivíduos que são disfuncionais e desajustados.

Esse retrocesso, decorrente da ofensiva neoliberal, afastou e diminuiu o foco da discussão da ampliação e acesso aos direitos, passando a não se questionar a estrutura desigual e excludente da sociedade capitalista como produtora da questão social e suas múltiplas expressões, restando responsabilizar os indivíduos pela situação em que se encontram.

O projeto neoliberal proclamou a atuação mínima do Estado na área social, e priorizou os interesses econômicos e políticos dominantes. Sobre essa questão, Couto (2010) afirma que:

As medidas de ajustes sobre o enfoque teórico neoliberal estão sedimentadas num projeto ideológico, político e econômico que exaltam a liberdade dos mercados. [...] as políticas sociais retomam seu caráter liberal residual; a questão da garantia dos direitos volta a ser pensada na órbita dos civis e políticos, deixando os sociais para a caridade da sociedade e para ação focalizada do Estado (COUTO, 2010, p. 69-70).

Além do processo de refilantropização da sociedade, em que o Estado tende a retrair suas ações e passa a responsabilizar e atribuir à sociedade o enfrentamento da questão social e suas expressões, as políticas públicas em tempo de neoliberalismo assumem caráter focalizador, descentralizado e de privatização. Ademais, Couto (2010) nos indica que “no campo político, o Estado deveria ser fortalecido naquilo que fosse necessário para manter o funcionamento do mercado [...]” (COUTO, 2010, p. 70).

Behring e Boschetti (2011) advertem que a composição das políticas públicas brasileiras sofre influência do próprio processo formativo do país e do modo como se deu a expansão do capitalismo (IDEM, 2011). Desta maneira, possuindo um forte processo de “instabilidade dos direitos sociais, denotando a sua fragilidade, que acompanha uma espécie de instabilidade institucional e política permanente, com dificuldades de configurar pactos mais duradouros e inscrever direitos inalienáveis ” (IDEM, 2011, p. 79).

Endossando tal característica, Raichelis e Wanderley (2004) afirmam que desde a formação do Estado brasileiro existe um desajuste entre a administração pública, a organização política e a sociedade. De tal modo, que a gestão pública acabou sendo acometida por processos históricos e culturais, tais como: [...] a modernização conservadora, a recorrência de surtos autoritários, o clientelismo, a corrupção institucionalizada, um Estado precocemente atrofiado e multifacetado [...], e uma máquina administrativa desigual e desequilibrada que se caracteriza pelas tensões e dissociações (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004, p. 19).

Parte-se então do entendimento que esses aspectos corroboram para o enfraquecimento da cidadania, obstaculizando a ampliação do acesso a bens e serviços sociais, pois como foi abordada, no Brasil, a intervenção estatal nas políticas sociais foi insipiente em relação às verdadeiras demandas sociais.

Portanto, as funções desempenhadas pelo Estado passaram por diferentes mudanças no processo histórico, ou seja, passaram por transformações em seu padrão de intervenção e regulação das relações sociais. Assim, é necessário compreender que o papel conferido ao Estado vem sofrendo historicamente mudanças que repercutem na elaboração e direcionamento das políticas públicas.

Essa reflexão torna-se imperativa, no sentido de contribuir para o entendimento dos caminhos percorridos para configuração da proteção social brasileira, pois é preciso realizar uma ponderação acerca do papel estratégico do Estado no âmbito do processo de fortalecimento do SUAS. Acredita-se que enfatizar essa trajetória histórica permitirá realizar uma reflexão sobre o papel do Estado para a consolidação de um projeto de SUAS, que reconheça a assistência social como direito de cidadania, política pública integrante de um sistema de proteção social, parte da seguridade social brasileira, que visa o aprofundamento dos processos de descentralização e participação.

Portanto, no próximo tópico deste capítulo, será feito um breve histórico da conjuntura do processo constitutivo e de implementação da política de assistência social no Brasil enquanto direito social, partindo da perspectiva crítica, a partir da leitura das mudanças históricas e sociais e da relação que se estabelece entre Estado e a sociedade civil.

## **1.2 A institucionalização da Proteção Social no Brasil: um olhar para a Seguridade Social Brasileira**

As bases dos sistemas de proteção social brasileiro, segundo Couto (2010) fundam-se a partir das particularidades históricas do processo constitutivo no nosso país, com prevalência de medidas baseadas na meritocracia, no favor, com marcas corporativas e clientelistas em detrimento do reconhecimento dos direitos.

Desse modo, “a noção de direito foi substituída pela concessão, que tem como compromisso fundante a manutenção do *status quo*” (COUTO, 2010, p. 92). De tal modo, que essa particularidade acompanhou os diversos momentos políticos de nossa sociedade.

De acordo com Couto (2010, p. 60), compreende-se que “proteção Social é um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a seguridade social (ou segurança social)”, que se refere ao asseguramento de garantias ao acesso às políticas sociais.

Mota (2010) corrobora com esse pensamento quando afirma que na sociedade capitalista, as políticas de proteção social são expressões das contradições e antagonismos de classes. Nesse sentido, as políticas de seguridade, que incorporam a política de assistência social, são entendidas como produtos de lutas sociais, sendo campo de disputa de interesses heterogêneos.

Couto (2010) sinaliza que as primeiras formas de proteção social brasileira estavam vinculadas à legislação trabalhista. E quando não possuíam essa vinculação se destacam pela não presença do Estado: filantropia e caridade.

Ressalta-se que a assistência social brasileira enquanto direito de cidadania só foi reconhecida na Constituição Federal de 1988, pois antes foi constituída historicamente a partir de ações fragmentadas, focalizadas, emergenciais, de cunho clientelista, paternalista com caráter filantrópico, caritativo e benemerente.

O período do governo brasileiro conhecido como “Era Vargas”, em que o país foi governado (1930-1937) por Getúlio Vargas, foi um período marcado pela expansão das leis trabalhistas, onde a ação do governo se deu de forma mais expressiva no campo previdenciário. Era feita a regulação e tutela dos trabalhadores por meio das leis trabalhistas vigentes:

A regulação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. Toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na ideia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados (COUTO, 2010, p. 95).

Essas ações tinham como objetivo responder, principalmente, às necessidades sociais dos grupos populacionais que se encontravam inseridos em postos de trabalho, que tinham sua

proteção baseada na questão do trabalho. Ou seja, nesse momento, a proteção social no Brasil destina-se apenas ao grupo de trabalhadores.

Nesse período, a intervenção estatal foi marcada principalmente por ações de orientação populista, dentro do mandato do então governante Getúlio Vargas. Ademais, Couto (2010) nos lembra que é no período entre 1930 a 1964 que “as propostas do Estado brasileiro no campo das políticas sociais assim sintetizadas mostram a trajetória de criação de uma estrutura institucional voltada a atender prioritariamente as demandas do trabalho-industrial, mediando, assim a relação capital e trabalho” (IDEM, 2010, p. 117).

Assim, a intervenção estatal neste contexto teve caráter controlador, e direcionado aos direitos trabalhistas e previdenciários, concentrando majoritariamente sua intervenção na área urbana, deixando a população da área rural em desproteção. Por isso, a intervenção estatal nesse período da década de 1930 constituiu-se como expressivo avanço dos direitos sociais para os trabalhadores, pois “partiu de um patamar de inexistência de garantias” (IDEM, 2010, p. 95).

No ano de 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), que representava uma rede filantrópica para atuação na Política de Assistência Social, tendo suas ações pautadas no assistencialismo e benemerência, estando sua coordenação destinada à primeira dama Darcy Vargas.

Em meio aos avanços desse período, é possível destacar a regulamentação do salário mínimo em 1940. Em 1943, foi concebida a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que reunia todas as legislações trabalhistas desde o período de 1930 (MOTA, 2010). Outro momento marcante da história da sociedade brasileira, que imprimiu o direcionamento dado à consolidação das políticas públicas, foi o período de ditadura militar vivenciado, em que os militares assumiram o poder, a partir do golpe de 1964, marcado pelo Estado de exceção e de aviltamento dos direitos civis, políticos e sociais.

O período da ditadura militar foi marcado pela intensa repressão e uso da força como estratégia para a garantia do projeto almejado pelo governo militar: elevação do país “em grande potência econômica e realocar as condições necessárias à manutenção de sua relação com o capitalismo internacional” (COUTO, 2010, p. 120).

Na área social, as ações da época foram caracterizadas pela constituição de um corpo institucional tecnocrático responsável em “responder às demandas sociais e do capital” (IDEM, 2010, p. 120). Além disso, nesse período foram criados: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); o Instituto Nacional de Previdência Social; o Banco Nacional da Habitação e o Ministério da Previdência e Assistência Social.

No mais, neste período registra-se a fase de abertura política com intuito de elevar o país a grande potência econômica e, o mais notório, o reordenamento na relação entre o Estado e a sociedade civil.

Na década de 1980, destaca-se o processo de organização político-partidário, com a criação de novos partidos políticos e a organização dos movimentos sociais com participação massiva da sociedade. Essa organização colaborou para o processo de transição no cenário político do país, com a transição dos governos militares para o democrático, além de estabelecer uma nova forma de relação entre o Estado e a Sociedade. Período histórico marcado pela reorganização política do país, guiado por propostas democráticas, onde temos como um dos principais resultados a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A “Constituição Cidadã” estabeleceu diversas inovações e avanços, principalmente, no campo do reconhecimento dos direitos sociais sob o prisma de universalidade e de responsabilização do Estado na implementação das diversas políticas e, também, o reconhecimento do direito de cidadania. Além de instituir as bases para a estruturação da seguridade social brasileira.

Porém, como observou Couto (IDEM), o princípio da universalidade no atendimento à população tornou-se frágil no sentido da insuficiência dos recursos para sua efetivação. O resultado consistiu na “focalização no atendimento nas populações mais pobres, visando à racionalização dessa aplicação” (IDEM, 2010, p. 153). No mais, a autora descreve o texto constitucional como ambíguo, pois é:

[...] extremamente avançado do ponto de vista conceitual, mas restritivo do ponto de vista da ordem econômica, que manteve os princípios já enunciados em outros textos constitucionais. O avanço central no texto constitucional está alicerçado no deslocamento do campo particular para a universalização dos direitos, não mais centrados nos méritos, mas nas necessidades sociais. A Constituição de 1988 foi promulgada em uma realidade onde os compromissos do país do ponto de vista econômico estavam em sentido contrário as suas determinações (IDEM, 2010, p. 186).

De modo que, as respostas às demandas sociais sob a ótica dos direitos, se estabeleceram a partir da consolidação de um sistema de seguridade social, “proposta como sistema de proteção integral do cidadão” (IDEM, 2010, p. 159), visando romper com a lógica fragmentada e “dar sentido mais amplo à área social, trabalhando na lógica de ampliação dos direitos sociais e da inserção de responsabilidade do Estado brasileiro frente a essas políticas” (IBIDEM).

Conceitualmente, constitui-se como seguridade social:

um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais, cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade como direito (PEREIRA, 2000 *apud* COUTO, 2010, p. 60).

Neste sentido, de acordo com a PNAS (2004) a proteção social deve ser destinada:

àqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação de acesso a bens e serviços, fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social, bem como a desigualdade social associada à concentração de renda (BRASIL, 2004, p. 27-28).

Portanto, a institucionalização e o reconhecimento da Seguridade Social brasileira se situam no processo de afirmação das políticas sociais enquanto direito assegurado e reconhecido:

[...] Política Social constitui uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços, recursos programáticos e financeiros. Neste sentido, a proteção social não é sinônimo de tutela, nem deverá estar sujeita a arbitrariedades. Assim a política social é parte integrante do amplo conceito de proteção social (PEREIRA, 2000 *apud* COUTO, 2010, p. 60).

Em uma perspectiva mais abrangente, a inserção da assistência social como política de seguridade social brasileira assinala seu caráter de política de proteção social, no sentido de estar articulada com outras políticas públicas no campo social e econômico, direcionadas para a garantia de direito e acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios. Essa articulação entre as diversas políticas sociais é a base para a construção de um efetivo sistema de proteção.

A Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 está incluída no Título VIII - Da Ordem Social, de forma ampla, em seu art. 194, que diz que a seguridade social “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 66).

A Constituição Federal de 1988 trouxe novas disposições legais para a elaboração e implementação de políticas públicas, especialmente as sociais, instituindo a primazia do Estado na execução e implementação das políticas públicas, a partir da concepção de seguridade social.

Neste sentido, a constituição de 1988 assegurou como políticas de seguridade social a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social. Essas três políticas sociais compõem o chamado “Tripé da Seguridade Social”:

**Quadro 5 - Seguridade Social Brasileira Pós Constituição de 1988**

<p><b>Seguridade Social Brasileira:</b> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988, p. 66).</p>	<p><b>Tripé da Seguridade Social Brasileira</b></p>	<p><b>Saúde</b></p>	<p><b>Art. 196.</b> A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988, p. 67).</p>
		<p><b>Previdência Social</b></p>	<p><b>Art. 201.</b> A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei (BRASIL, 1988, p. 68).</p>
		<p><b>Assistência Social</b></p>	<p><b>Art. 203.</b> A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (BRASIL, 1988, p. 69).</p>

**Fonte:** Constituição de 1988, Sistematização da pesquisadora, 2017.

A Constituição Federal de 1988 é o grande marco legal para a compreensão das transformações e redefinições do perfil dos direitos em nosso país. A assistência social passa a ser concebida como direito social integrante de um sistema de seguridade, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, sendo a saúde configurada como direito de todos e dever do Estado, a previdência foi instituída com caráter contributivo e a assistência social devendo ser prestada a quem dela precisar.

Cabe ao poder público organizar a seguridade social, nos termos da lei, com base nos seguintes objetivos:

- I- universalidade da cobertura e do atendimento;
- II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV- irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V- equidade na forma de participação no custeio;
- VI- diversidade da base de financiamento;
- VII- caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988, p. 66).

As políticas públicas avançaram de forma contundente a partir da promulgação da CF/1988. As políticas de seguridade também avançaram expressivamente a partir deste grande marco regulatório. E a política de assistência social avançou significativamente como política de Seguridade Social, adquirindo status de política pública não contributiva e de caráter universalizante.

Assim, o art. 203 da Constituição/1988, preconiza as diretrizes e os objetivos da assistência social, conforme descrição a seguir:

**Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;  
III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;  
V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (IDEM, p. 69).

Em seu art. 204, a CF/1988 descreve os objetivos da assistência social:

**Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:  
I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;  
II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (IDEM, p. 69).

Nesta perspectiva, destaca-se que a Constituição de 1988 representa um grande avanço, pois reconheceu a assistência social como um direito e, portanto, como proteção a ser garantida pelo Estado, sendo qualificada como política pertencente à seguridade social brasileira, sendo não contributiva, dever do Estado e destinada a quem dela necessitar, ou seja, é direito de todo cidadão que precise de proteção social.

Cabe ressaltar, que mesmo com os grandes avanços trazidos pela Constituição de 1988, persistiu a necessidade de criação e promulgação de regulações complementares, para que a população tivesse acesso aos direitos apresentados no texto constitucional.

Assim, mesmo representando grande marco inovador em relação ao debate do acesso à população aos direitos sociais, destaca-se que mesmo após a promulgação da CF/1988, a

assistência social enfrentou e enfrenta diversos desafios para se consolidar como política pública e garantir efetivamente as proposições das legislações que a regulamentam.

Desse modo, com o avanço do neoliberalismo na década de 1990, e com o início dos ajustes estatais de reforma a partir das orientações do Consenso de *Washington*, o modelo de proteção social instituído com a Constituição de 1988 acabou tendo que se reconfigurar, tomando a forma do modelo de proteção social misto, ou seja, o chamado *Welfare Mix*.

Esse novo modelo de gestão social e configuração dos direitos de seguridade social e das políticas de proteção social, assentadas na perspectiva neoliberal, tornou-se a base para o implemento das políticas públicas, que passam a ser executadas através de parceria entre público e privado, ou de transferência de responsabilidade para a sociedade, com base na solidariedade, na cooperação e no voluntariado.

A década de 1990 foi marcada como período de transformações, de reformas e de reordenamento para as políticas públicas sob a égide neoliberal, que se contrapôs diretamente à universalidade, à igualdade, ao acesso gratuito aos serviços sociais. Essas transformações destacam o caráter incipiente apresentado pelas políticas de seguridade social.

Portanto, as transformações ocorridas no país na década de 1990 foram caracterizadas pelo reordenamento do papel do Estado. Assim, os avanços no processo de construção e fortalecimento da cidadania advindos da década de 1980 são apaziguados pelo avanço do neoliberalismo.

Nesse período de reordenamento e refilantropização da assistência Social, as instituições sem fins lucrativos começam a crescer em números e galgar seu reconhecimento legal na parceria com a administração pública, pois ocorreu o reconhecimento de instituições privadas de caráter público, com a possibilidade de acesso aos recursos públicos.

Percebe-se nesse contexto o esvaziamento da responsabilidade do Estado na condução e execução das políticas públicas, principalmente de assistência social, onde o Estado reconhece legalmente a parceria entre público e privado e delega para as instituições sem fins lucrativos a responsabilidade de executar ações de assistência social.

Couto (2010) destaca que a anexação da assistência social como política social no campo da seguridade social incorpora tanto avanços conceituais, quanto reitera heranças históricas constitutivas da tradição política. Incorpora avanços no sentido de estar legitimada legalmente enquanto direito social. Porém, ao mesmo tempo reitera velhas concepções (assistencialismo e clientelismo) e intervenções (formas emergenciais de atendimento à população):

O campo da assistência social sempre foi uma área muito nebulosa da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. Para compreendê-la, é preciso inscrevê-la o contexto da sociedade de capitalista tardio que se revelou o Brasil. Conceitos como assistencialismo e clientelismo têm sido apontados como constitutivos de uma sociedade conservadora que, por muito tempo, considerou a pobreza como um atributo individual daqueles que não se empenharam para superá-la (IDEM, 2010, p. 164).

Observa-se que o sistema de proteção social brasileiro adquiriu características e estruturas diferenciadas a partir do próprio amadurecimento e entendimento do que se entende por sistema de proteção social, seguridade e direito.

Destaca-se que na atualidade, o acesso à assistência social surge como uma das grandes demandas da sociedade a ser respondida pelo Estado. Sabe-se que a formulação de ações voltadas para a política de assistência social envolve diversas instâncias do poder público, que visam trabalhar de forma articulada para melhor planejar seu plano de atuação.

Assim, as bases para a atuação de forma articulada entre as diversas instâncias de governo e em suas diversas esferas, caracteriza-se como uma nova forma de organização administrativa para se pensar as ações voltadas para as políticas de seguridade social.

Hoje, compreender a abrangência da política de assistência social se faz necessário para própria compreensão da noção de cidadania. Desse modo, o Conselho Federal de Serviço Social - CFESS socializou um documento que apresenta de forma breve e didática a diferença entre serviço social, assistente social, assistência social e assistencialismo:

**Serviço social:** é a profissão de nível superior regulamentada pela Lei 8.662/1993.

**Assistente social:** profissional com graduação em Serviço Social (em curso reconhecido pelo MEC) e registro no Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) do estado em que trabalha.

**Assistência social:** política pública prevista na Constituição Federal e direito de cidadãos e cidadãs, assim como a saúde, a educação, a previdência social etc. É regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e uma das áreas de trabalho de assistentes sociais.

**Assistencialismo:** forma de oferta de um serviço por meio de uma doação, favor, boa vontade ou interesse de alguém e não como um direito (CFESS, s.d, grifo nosso).

Diante do exposto, delineamos alguns dos principais contornos que distinguem as formas de prestação de serviços de caráter assistencialista, com ações de implantação da política de assistência social. Assim, as políticas públicas de qualidade devem promover a melhoria da qualidade de vida da sociedade, respondendo suas demandas sociais da melhor maneira possível, em contraposição a formas pretéritas edificadas pelo Estado brasileiro no que tange à assistência social país.

O reconhecimento da assistência social enquanto política pública, assegurada constitucionalmente no escopo da seguridade social, se caracteriza com um grande avanço em termos de reconhecimento de direitos de cidadania, pois sua trajetória perpassa pela constante relação de reconhecimento da mesma enquanto direito.

### **1.3 A Política de Assistência Social Brasileira: principais marcos regulatórios**

Aprender a Política de Assistência Social enquanto direito é reconhecer que em sua primazia, ou seja, em suas bases está a responsabilidade do Estado em sua efetivação. A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova fase de desenvolvimento desta política, onde cabe ao poder público assegurar a proteção socioassistencial a quem desta necessitar, independentemente de contribuição prévia, devendo ser o acesso universal enquanto um direito social.

A assistência social enquanto política pública integrante da nova configuração de modelo de seguridade social, instituído a partir da Constituição/1988, constitui-se primeiramente pelo reconhecimento dos direitos, necessitando uma reconfiguração legal, política, institucional, de financiamento e operacional.

Conforme ressalta Couto (2010), o texto constituinte apresentou grandes avanços no sentido de colocar a seguridade no patamar de sistema de proteção, sendo afirmativo no sentido de reconhecer a responsabilidade do Estado na prestação de direitos e, no reconhecimento da população na condição de cidadão.

Com base na trajetória da organização e de conquistas da assistência social em nosso país, destaca-se a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 1993, que regulamenta a organização da assistência social, estabelecendo os objetivos, princípios e diretrizes, a organização, a gestão e o financiamento da política de Assistência Social.

A LOAS/1993 preconiza que a assistência social seja organizada de modo descentralizado e participativo e, ainda, que em sua composição estejam o poder público e a sociedade civil. A participação e o controle social na assistência social são asseguradas também por meio da LOAS.

A LOAS reforça que a assistência social é de responsabilidade do Estado e da sociedade civil, prevalecendo a primazia da responsabilidade estatal na condução das ações voltadas para a condução da assistência social enquanto política pública. Assim, a LOAS estabelece a nova configuração e configuração da assistência social brasileira enquanto

resposta as demandas sociais, apresentando suas funções, princípios e diretrizes, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 6** – Configuração da Assistência Social a partir da LOAS

Funções	Princípios	Diretrizes
<p>I - A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:</p> <p>a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;</p> <p>b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;</p> <p>c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;</p> <p>d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e</p> <p>e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;</p> <p>II - A vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;</p> <p>III - A defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 1993, p. 8-9).</p>	<p>I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;</p> <p>II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;</p> <p>III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;</p> <p>IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;</p> <p>V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993, p. 11).</p>	<p>I - descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;</p> <p>II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;</p> <p>III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993, p. 12).</p>

**FONTE:** Elaboração própria da pesquisadora com base na LOAS (BRASIL, 1993, p. 8-12).

Couto (2010, p.174) afirma que a LOAS veio para constituir essa nova perspectiva da assistência social, pois “tanto seus princípios como as diretrizes [...] são inovadores para o sistema de proteção social criado no Brasil”. A partir da LOAS houve a desvinculação da prestação dos serviços da contribuição prévia, e sua oferta passou a ser regida “na ótica da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica, o que é bastante ousado e não encontra precedente nem na legislação social nem nos projetos políticos explicitados no Brasil” (IBIDEM).

De modo que a LOAS (1993) reafirma o que foi preconizado na Constituição de 1988, em que estabeleceu que “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um

conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993, p. 7).

O processo constitutivo da política de assistência social em nosso país é fruto da luta coletiva pela afirmação e ampliação dos direitos sociais, a partir das deliberações realizadas principalmente nas Conferências Nacionais de Assistência Social.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implantou, após a aprovação da Política de Assistência Social (PNAS) em 2004, e da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que se constitui como modelo de gestão responsável por articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 reafirmou os dispositivos trazidos na Constituição Federal/1988 e na LOAS/1993, estruturando a assistência social em níveis de proteção social (Proteção Social Básica e Proteção Social de Especial - Média e Alta complexidade) com perspectiva socioterritorial e estabelecendo mecanismos de planejamento, organização, execução, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, tendo como base de referência para atendimento a concepção de matricialidade familiar.

A Política Nacional de Assistência Social tem como objetivos:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;  
Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;  
Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p. 27).

Ressalta-se que a PNAS/2004 tem como diretrizes para sua organização:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;  
II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;  
III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;  
IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 2004, p. 26-27).

Além de esclarecer as diretrizes para efetivação da assistência social enquanto política e direito de cidadania, Couto *et al* (2012) destacam que sua gestão se pauta no modelo de gestão compartilhada pactuado pela união, estados e municípios (entes federativos), em que são detalhadas as atribuições e competências nos três níveis de governo no fornecimento de serviços socioassistenciais. Isso em consonância ao preconizado na LOAS e nas NOBs editadas por meio de deliberações da Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite - CIT e a Comissões Intergestores Bipartite - CIB).

A Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

- I. Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II. Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III. Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V. Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2004, p. 26).

Nessa perspectiva, a PNAS (2004) tem como funções a vigilância social, a defesa social e institucional e a proteção social. As ações de proteção social buscam resguardar os cidadãos dos riscos pessoais e sociais. Assim, a PNAS (2004) estabelece que a proteção social deve assegurar: segurança de sobrevivência (rendimentos e de autonomia), segurança de acolhida e segurança da vivência familiar ou segurança do convívio, caracterizadas conforme quadro a seguir.

**Quadro 7 - Tipos de Seguranças**

Tipo de segurança	Características
<b>De sobrevivência (de rendimento e de autonomia)</b>	A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã.
<b>De acolhida</b>	Entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. É possível, todavia, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida, ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade – uma criança ou

	um idoso –, por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea ou contínua da saúde física ou mental. Outra situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar.
<b>De convívio ou vivência familiar</b>	A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio.

**FONTE:** Elaboração própria da pesquisadora com base na PNAS (BRASIL, 2004, p.25-26).

Cabe destacar, que os serviços de proteção social (básica e especial), nessa perspectiva de descentralização socioterritorial, devem ser pensados a partir do diagnóstico com o levantamento das situações de risco e vulnerabilidade expressas em determinado território, devendo buscar entender as especificidades territoriais.

Essa análise focada nas necessidades da população de determinado território possibilita o melhor delineamento das ações socioassistenciais, no planejamento, gestão e execução da proteção social pautada nos dispositivos da política de assistência social.

Adotar a noção de territorialidade e regionalização para ações na região amazônica implica na criação de mecanismos para favorecer ações integradas entre diferentes políticas setoriais:

Ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através de políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (BRASIL, 2004, p. 37-38).

O território representa à base de organização do SUAS. Assim, reconhecer a territorialidade é reconhecer as especificidades locais e regionais, tanto no processo de levantamento das demandas, quanto na execução da política em determinado território.

A aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005 decorre do processo de luta dos usuários, trabalhadores e sociedade para o reconhecimento da assistência social enquanto política pública, em detrimento as formas pretéritas, baseadas na filantropia, caridade e assistencialismo.

Assim, o SUAS traz um novo paradigma de gestão pautado na perspectiva dos direitos sociais, significando um avanço enquanto política pública, baseada na concepção de cidadania

e direito social, sendo um sistema público de cunho não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por finalidade a gestão da assistência social.

Como proteção social na assistência social, compreende-se o conjunto de ações para prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia (BRASIL, 2012). A proteção social, dentro do sistema de seguridade brasileira, se divide em proteção social básica e proteção social especial.

De acordo com a Lei Nº 12.435<sup>14</sup>, de 6 de julho de 2011, a Proteção Social Básica (PSB) caracteriza-se por:

um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2011, p. 6).

Já a Proteção Social Especial (PSE) congrega um

conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos ((BRASIL, 2011, p. 6).

A Proteção Social Especial destina-se para os sujeitos em “privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social” (BRASIL, 2004, p. 30). Assim, destina-se para:

famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (IDEM, p. 31).

É importante perceber que a proteção social assegurada na política de assistência reconhece configurações diferentes de “desproteção” entre indivíduos e famílias. Enquanto a proteção social básica possui caráter preventivo e de inclusão social, a proteção social especial (de média e alta complexidade) possui caráter protetivo em relação à alta vulnerabilidade pessoal e social. De tal forma que cabe a vigilância socioassistencial<sup>15</sup>, como

---

<sup>14</sup> Lei Nº 12.435, de 6 de julho 2011, que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

<sup>15</sup> A **vigilância socioassistencial**, visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos (BRASIL, 2011, p. 1).

um dos instrumentos das proteções da assistência social, identificar e prevenir as situações de risco e vulnerabilidade social<sup>16</sup> e seus agravos no território (BRASIL, 2011).

O Sistema Único da Assistência Social estabelece a regulação e a organização em todo o território nacional dos serviços socioassistenciais em rede de serviços. Sendo responsável por articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais. Esse sistema é responsável pela articulação entre os Planos, os Fundos e os Conselhos, através da gestão compartilhada e da divisão de responsabilidades entre os entes federativos, além da concretização do sistema descentralizado e participativo, considerando a dimensão territorial.

As principais diretrizes e princípios do SUAS estão regulamentados e estabelecidos pela Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.

A NOB/SUAS (2005) estabelece os princípios de regulamentação e operacionalização e o modelo da proteção social, ou seja, normatizando e operacionalizando os princípios e diretrizes de descentralização da gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais dispostos na PNAS e no SUAS.

Outro marco de regulamentação importante é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH-SUAS), aprovada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, que dispõe da gestão do trabalho no SUAS, assim como as diretrizes da Política Nacional de Capacitação e a responsabilidade dos entes federativos no âmbito da assistência social.

Os principais marcos regulatórios da assistência social, expostos na Figura 1, reafirmam o reconhecimento da assistência social como direito, política pública não contributiva e dever do Estado, integrando a seguridade social brasileira, dentro do regime de proteção social.

A partir desse processo de afirmação da assistência social como política social, seu modelo de gestão passou por constantes mudanças. Diante do exposto, a partir da configuração atual da Assistência Social, é possível visualizar que sua operacionalização - organização e a materialização das ações, serviços, programas, projetos e benefícios - é

---

<sup>16</sup> Na assistência social, a vulnerabilidade e risco social foram caracterizadas pela PNAS, como situações de fragilidade relacional ou social, com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade entre famílias e indivíduos; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

efetivada a partir de níveis de proteção: proteção social básica e proteção social especial (de média e alta complexidade).

A respeito dos níveis de proteção, as legislações relativas à Política de Assistência Social apontam como orientação a divisão das ações socioassistenciais em níveis de proteção, dividindo sua responsabilidade de acordo com as situações de vulnerabilidade e riscos sociais em que se encontrem os indivíduos e famílias.

A execução das ações, serviços, programas, projetos e benefícios são de responsabilidade das equipes compostas por servidores efetivos, ou seja, equipe de referência. As ações das equipes de referência devem considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

A distribuição e composição das equipes de referência no âmbito do SUAS, conforme os seus níveis de proteção, encontra-se detalhada no quadro a seguir:

**Quadro 8 - Equipes de Referência por Nível de Proteção**

<b>TIPO DE PROTEÇÃO</b>	<b>COMPOSIÇÃO DA EQUIPE</b>	
<b>Proteção Social Básica</b>	As equipes de referência para os CRAS devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.	
<b>COMPOSIÇÃO DAS EQUIPES DE REFERÊNCIA PARA OS CRAS</b>		
	<b>Pequeno Porte I</b>	<b>Pequeno Porte II</b>
	<b>Médio, Grande, Metrópole e DF</b>	
	Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas
	A cada 5.000 famílias referenciadas	
	2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.
	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.	
	2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio
	4 técnicos de nível médio	
<b>TIPO DE PROTEÇÃO</b>	<b>COMPOSIÇÃO DA EQUIPE</b>	
<b>Proteção Social Especial (Média complexidade)</b>	<b>COMPOSIÇÃO DAS EQUIPES DE REFERÊNCIA PARA OS CREAS</b>	
	<b>Municípios em Gestão Inicial e Básica</b>	<b>Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais</b>
	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:** Sistematiza o própria da pesquisadora, a partir da NOB/RH-SUAS (2006).

De acordo com a PNAS (2004), a proteção social básica visa “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 27).

Assim, destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, tendo como premissa o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade.

As ações e serviços, no nível de proteção social básica, devem ser executados diretamente nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e, indiretamente em toda rede de unidades e instituições que fazem parte de sua área de abrangência.

O CRAS é uma unidade pública estatal, que coordena e executa os serviços socioassistenciais locais, com famílias e indivíduos, dentro de uma abordagem comunitária, com base territorial. A localização dos CRAS deve estar situada em áreas de vulnerabilidade social.

As ações da proteção especial são desenvolvidas no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Essas ações desenvolvidas na proteção social especial são direcionadas ao atendimento de situações de violação de direitos.

De acordo com dados disponibilizados pela Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – SEMMASDH (2018), a cidade de Manaus possui 20 (vinte) CRAS distribuídos em suas 6 (seis) zonas geográficas (Norte, Leste, Centro-Sul, Centro-Oeste, Sul e Oeste) da cidade. Com base no critério de distribuição nas zonas geográficas da cidade, Manaus possui cinco (5) CREAS. Os CRAS e CREAS são alocados na cidade de Manaus conforme o quadro a seguir:

**Quadro 9 - CRAS e CREAS Manaus**

ZONA	CRAS	QTD DE CRAS	CREAS	QTD DE CREAS
<b>NORTE</b>	Alfredo Nascimento, Cidade Nova, Terra Nova, Mutirão e Nossa Senhora da Conceição	<b>5</b>	CREAS – NORTE (Cidade Nova)	<b>1</b>
<b>SUL</b>	Cachoeirinha, Betânia, Crespo, Japiim	<b>4</b>	CREAS – SUL (Lagoa do Japiim)	<b>1</b>
<b>OESTE</b>	Compensa I, Compensa II e Glória	<b>3</b>	-	-
<b>CENTRO-OESTE</b>	Alvorada I, Alvorada III e Redenção	<b>3</b>	CREAS - CENTRO-OESTE (Alvorada)	<b>1</b>
<b>CENTRO-SUL</b>	União	<b>1</b>	CREAS – CENTRO-SUL (Centro)	<b>1</b>
<b>LESTE</b>	Jorge Teixeira, PROURBIS, São José III e São José IV	<b>4</b>	CREAS – LESTE (PROURBIS)	<b>1</b>

<b>TOTAL DE CRAS</b>	<b>20</b>	<b>TOTAL DE CREAS</b>	<b>5</b>
----------------------	-----------	-----------------------	----------

**Fonte:** Sistematização a partir de dados da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – SEMMASDH, 2018.

Os equipamentos estatais de Manaus que atuam na proteção social básica e na proteção social especial de média complexidade, CRAS e CREAS, colaboram no processo de visibilidade da proteção social no SUAS no âmbito local. Esses equipamentos são a porta de acesso da população às ações, serviços, programas e projetos que fazem parte do SUAS.

Com a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), destaca-se o processo de avanço na consolidação da Assistência Social, pois compreende ferramenta de padronização em território nacional de todos os serviços nos níveis de proteção social (básica e especial),

estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais (BRASIL, 2009, p. 4).

Assim sendo, sabe-se que a efetivação dos direitos constitucionais requer o constante controle social da sociedade junto aos órgãos gestores estatais, para que a materialização e ampliação dos direitos conquistados sejam assegurados com qualidade, bem como, a busca de formatação de novos direitos que contemplem as necessidades demandadas pela população.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) vem ratificar o compromisso que a ação estatal deve ter com a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população, no sentido de padronizar, de estabelecer tipologias e ressignificar a oferta. Assim, essa tipificação dos serviços visa a garantia do direito socioassistencial em todo o território brasileiro, respeitando a organização dos serviços por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

É indubitável a necessidade de sempre se realizar uma reflexão acerca do papel estatal no campo socioassistencial, pois, a partir desse processo de reflexão é possível identificar o direcionamento das legislações e normativas do SUAS para a materialização da Assistência Social enquanto direito, em que se deve buscar cultivar uma postura voltada para os princípios norteadores da universalidade e da gratuidade de atendimento.

É necessário reconhecer a existência de imbricações históricas e sociais da relação do Estado com a sociedade, tendo em vista que a Constituição/1988 e a LOAS/1993 imprimiram novo significado nas formas de implementação da assistência social. Assim, faz-se necessário reconhecer os avanços significativos em sua estruturação e formatação atual (com base na PNAS/2004 e SUAS/2005), em contraposição a formas pretéritas edificadas pelo estado brasileiro, em que as ações da assistência social estavam pautadas no assistencialismo, cujas ações eram implementadas de forma fragmentada, pontual e emergencial, utilizando de mecanismos seletivistas e excludentes.

Portanto, a Constituição de 1988 se configurou como um marco para a instauração de um novo entendimento sobre a assistência social, apesar de que, do ponto de vista da realidade concreta, esse reconhecimento de uma nova concepção seja um processo inacabado e que ainda está em construção.

Contudo, apesar dos avanços na regulamentação da Política de Assistência Social em nosso país, vivencia-se na atualidade um processo de retrocessos no âmbito da materialização do SUAS.

De acordo com Behring (2011) a política de assistência social é uma das políticas públicas que mais sofre com o avanço da ofensiva neoliberal, principalmente no que se refere à falta de recursos (financeiros, humanos e físicos) para efetivação da política de assistência social. De modo geral, as políticas públicas estão cada vez mais seletivistas e se apresentam como meio de manutenção da força de trabalho. Essa característica está materializada no processo de refilantropização da assistência, fortalecimento de ações desenvolvidas pelo terceiro setor e retrocesso às práticas tradicionais (filantropia e clientelismo).

Behring (2011) destaca que a tendência contemporânea de ação estatal volta-se para a restrição e redução dos direitos sociais com corte nos gastos sociais, em que a autora aponta que as políticas públicas acabam por se apresentar de forma dualista: apresentam-se como direito conquistado e garantido legalmente e, por outro lado, são apresentados como mecanismos para manutenção da força de trabalho.

Nesta perspectiva, o fortalecimento da cidadania e o compromisso pela ampliação do acesso aos direitos tornam-se um dos grandes desafios para os trabalhadores e gestores das políticas públicas e, em específico, da política de assistência social.

Afirma-se que a assistência social representa um dos *locus* privilegiados para reconhecimento, garantia e efetivação de direitos, pois, a partir das mudanças sócio-históricas sofridas em nosso país, muitas das mudanças foram e são mudanças advindas de

reivindicações coletivas. Neste sentido, as mobilizações e reivindicações populares visaram e, visam ainda, melhorias e efetivação da cidadania.

A consolidação do projeto ético-político de defesa do SUAS, a participação e a politização são, também, elementos essenciais para pensar a atuação profissional dos trabalhadores da política de assistência social.

Nesta direção, a reflexão e análise das ações e serviços prestados apresentam-se como desafios constantes para o fortalecimento da política de assistência social e dos serviços socioassistenciais. De tal modo que, o movimento de renovação, adequação e educação permanente são os possíveis caminhos para atender às demandas da população.

É necessário lutar para que o Estado assuma o seu dever, com primazia, de ofertar ações voltadas para a implementação da assistência social enquanto política social integrante da seguridade social brasileira. Neste sentido, é preciso reforçar o entendimento da assistência social como direito de cidadania, sendo necessário ressaltar que as ações de capacitação permanente dos trabalhadores do SUAS é uma das estratégias de gestão do trabalho crucial para a defesa do SUAS e dos direitos socioassistenciais dos usuários.

Neste sentido, no próximo tópico será feita uma reflexão sobre a necessidade de articulação dos pressupostos da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP/SUAS) nos processos de Gestão do Trabalho no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

## CAPÍTULO II

### A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE NO ÂMBITO DO SUAS: CONEXÕES COM A GESTÃO DO TRABALHO

O trabalho no SUAS é estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica, ética e política do seu quadro de pessoal e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção sendo extremamente necessárias garantias para os trabalhadores.

Raichellis, 2011.

A análise da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS) exige que se faça uma contextualização dos aspectos históricos do seu processo de implementação, principalmente, a partir das mudanças apresentadas nos dispositivos legais que a norteiam.

Essa análise deve ser pautada no reconhecimento da política de assistência social como direito e dever do Estado, inserida no sistema de Seguridade Social brasileira, balizada a partir de um modelo de gestão participativo e descentralizado, o SUAS.

A compreensão sobre a implementação dos pressupostos da gestão do trabalho mediante as normas operacionais (NOB/SUAS e NOB/RH) é fator determinante para o entendimento do direcionamento dado a educação permanente no âmbito da política de Assistência Social na sociedade brasileira.

#### **2.1 A Política de Educação Permanente (PNEP): aspectos históricos e conceituais**

O debate acerca do processo de implantação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS) tem evidenciado que essa implantação deve ser tratada como estratégia para o fortalecimento e ampliação da política de assistência social, pois tem como meta central a formação e capacitação permanente dos trabalhadores da Assistência Social, traçando como proposta pedagógica a valorização da aprendizagem no trabalho, a partir das experiências e da construção dos saberes por meio do conhecimento das necessidades e demandas dos usuários.

A institucionalização da educação permanente no âmbito do SUAS foi instituída por meio de normativas que disciplinam a sua operacionalização. Essa institucionalização exige cada vez mais que seja promovida a profissionalização da assistência social.

Assim, as diretrizes e princípios que norteiam a PNEP/SUAS visam a desprecarização e profissionalização da assistência social, e tomam forma nos espaços de debate e pactuação. Neste sentido, no ano de 2011, foram apresentadas e discutidas as bases da PNEP/SUAS, no Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS), em que foram estabelecidas e pactuadas as responsabilidades entre os entes federativos.

Posteriormente, a partir dessa pactuação de responsabilidades dos entes federativos, foi desenvolvida uma versão preliminar, do que viria a ser a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, apresentada na VIII Conferência Nacional da Assistência Social (CNAS), ainda em 2011 (BRASIL, 2013). Neste momento, a discussão estava voltada para o aprofundamento sobre o conteúdo da política em construção.

As deliberações foram tomadas por diversas instâncias de representatividade, desde instituições de ensino superior até entidades representativas de classes. Assim, as deliberações tomadas coletivamente foram sistematizadas para serem incorporadas ao texto final da PNEP/SUAS (BRASIL, 2013).

O princípio da proposta apresentada constituiu-se como arrojada, no sentido de congrega deliberações tomadas por diversas entidades representativas, direcionando a construção de um documento que pudesse dar respostas às demandas de qualificação, reconhecimento os sujeitos que fazem parte e são base da política de assistência social. Além de vislumbrar a avaliação dos processos de trabalho.

Destaca-se o papel das Conferências Nacionais de Assistência Social no processo histórico e representativo de implantação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS-PNEP/SUAS, sendo as Conferências entendidas como espaços privilegiados de debate e deliberações.

O debate acerca da qualificação se apresenta como tema recorrente e emergente entre os trabalhadores da assistência social, principalmente, nas Conferências Nacionais de Assistência Social, conforme pode ser depreendido do Quadro 10 a seguir:

**Quadro 10** - Conferências Nacionais de Assistência Social

<b>Conferência/ano</b>	<b>Tema</b>	<b>Deliberações</b>
<b>I Conferência Nacional de assistência social -</b>	Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado	Que o CNAS e a SAS promovam (...) programas de capacitação (...) para conselheiros (...) e para gestores dos Fundos, bem como formulem uma

<b>1995</b>		política para qualificação sistemática e continuada de recursos humanos na área da Assistência Social. Garantir a qualificação técnica permanente dos executores dos programas sociais (...) assegurando a presença de profissionais tecnicamente capacitados.
<b>II Conferência Nacional de Assistência Social- 1997</b>	O Sistema descentralizado e Participativo da Assistência Social: Construindo a Inclusão e Universalizando Direitos	Implementar o processo de capacitação permanente (...) de acordo com a nova concepção de assistência enquanto política que assegura direitos, (...) garantindo assim a construção da política pública de assistência social nas diferentes esferas de governo.
<b>III Conferência Nacional de Assistência Social- 2001</b>	Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios	Elaborar e implementar uma política nacional de capacitação continuada (...) nas três esferas de governo, financiada com recursos do FNAS (...) e executada de forma descentralizada e regionalizada.
<b>IV Conferência Nacional de Assistência Social- 2003</b>	Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos	Elaborar e implementar, (...) uma política nacional de capacitação continuada, (...) financiada com recursos dos fundos de Assistência Social, (...) nas três esferas de governo, estimulando a criação de núcleos locais e regionais.
<b>V Conferência Nacional de Assistência Social- 2005</b>	SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social	Implantar e implementar política de capacitação continuada, (...) orientada por princípios éticos, políticos e profissionais, para garantir atendimento de qualidade na assistência social enquanto política pública.
<b>VI Conferência Nacional de Assistência Social- 2007</b>	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social	Capacitar os conselheiros e fortalecer, potencializar e reforçar a autonomia de 100% dos Conselhos de Assistência Social e Conselhos de Direitos, na perspectiva do exercício do controle social e da participação popular.
<b>VII Conferência Nacional de Assistência Social- 2009</b>	Participação e controle social no SUAS	Promover capacitação continuada, (...) cofinanciada pelas três esferas de governo, como forma de viabilizar o empoderamento destes atores no exercício da participação e do controle social e permitir a troca de experiências na execução da política de assistência social. Promover capacitação permanente, com o cofinanciamento nas três esferas de governo, (...) respeitando as diferenças regionais, a serem realizadas em âmbito municipal e/ou regional, em interface com as demais políticas públicas.
<b>VIII Conferência Nacional de Assistência Social- 2011</b>	Avançando 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.	Constituir uma Política de Capacitação Continuada, de acordo com a NOB-RH/SUAS, com recursos da União, estados, Distrito Federal e municípios, (...) orientando-se pelo princípio da profissionalização, da ética e pelo direito de atendimento aos usuários como sujeitos de direitos. Elaborar e implementar o Plano (...) permanente para os trabalhadores do SUAS, em consonância com a NOB-RH/SUAS e na perspectiva da qualificação dos serviços socioassistenciais (...). Garantir e incentivar a participação dos trabalhadores do SUAS em cursos de graduação, especialização, mestrado e doutorado pertinentes à Política de Assistência Social e áreas afins, sem qualquer prejuízo de remuneração.

**Fonte:** Sistematização da pesquisadora em 2017, a partir da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS de 2013.

No primeiro momento, o debate esteve voltado principalmente para a implementação da política, posteriormente para que a mesma fosse continuada e permanente.

Nas Conferências também foram expressas as principais fragilidades e limitações do processo de formação e capacitação continuada dos trabalhadores da assistência social, principalmente o caráter fragmentado e descontínuo das ações de capacitação e formação (BRASIL, 2013).

As Conferências visaram avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. Como espaço democrático, as conferências propiciaram o debate acerca das principais ações para a formação e qualificação dos trabalhadores da política de assistência social. Assim, as conferências se configuraram como espaços de reflexão voltados para o aprimoramento da assistência social enquanto política, desempenhando papel importante na instituição de suas principais normatizações.

A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS visa atender as exigências apresentadas ao longo do próprio processo histórico de consolidação da política de assistência social, sendo resposta às demandas expressas no processo de afirmação da assistência social como política pública, a partir das propostas apresentadas nas Conferências de Assistência Social.

A partir de um longo percurso de debates, deliberações e construção coletiva, a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS) foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, através da resolução nº 40, de 13 de março de 2013.

A PNEP/SUAS tem como princípio central a educação permanente na Assistência Social, visando desencadear um processo de profissionalização dos trabalhadores da política de assistência social. Por isso, deve-se entender que a educação permanente:

É o processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir do movimento histórico, da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis. Processo esse mediado pela problematização e reflexão quanto às experiências, saberes, práticas e valores pré-existentes e que orientam a ação desses sujeitos no contexto organizacional ou da própria vida em sociedade (BRASIL, 2013, p. 34).

Convalidando a construção do entendimento sobre a temática, as Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS e NOB/RH) expõem que a educação permanente constitui-se:

no processo de permanente aquisição de informações pelo trabalhador, de todo e qualquer conhecimento, por meio de escolarização formal ou não formal, de vivências, de experiências laborais e emocionais, no âmbito institucional ou fora dele. Compreende a formação profissional, a qualificação, a requalificação, a especialização, o aperfeiçoamento e a atualização. Tem o objetivo de melhorar e ampliar a capacidade laboral do trabalhador, em função de suas necessidades individuais, da equipe de trabalho e da instituição em que trabalha, das necessidades dos usuários e da demanda social (BRASIL, 2006, p. 37).

Ademais, a PNEP/SUAS contempla duas dimensões: reconhecimento dos processos de trabalho que materializam a política; e a dimensão pedagógica que contempla a busca pela educação permanente de capacitação e formação dos trabalhadores da assistência social.

Neste ponto, destaca-se a comparação de Ferreira (2015), fundamentada na Saúde<sup>17</sup>, entre as concepções de educação continuada e de educação permanente (Quadro 11). A autora destaca que a principal diferença entre essas concepções está direcionada no posicionado pedagógico das propostas.

**Quadro 11** - Diferenças entre a educação continuada e a educação permanente

Diferenças	Educação Continuada	Educação Permanente
Pressuposto Pedagógico	O conhecimento preside/define as práticas	AS práticas são definidas por múltiplos fatores (conhecimento, valores, relações de poder, organização do trabalho, etc); a aprendizagem dos adultos requer que se trabalhe com elementos que “façam sentido” para os sujeitos envolvidos (aprendizagem significativa).
Objetivo principal	Atualização dos conhecimentos específicos.	Transformação das práticas.
Público	Profissionais específicos, de acordo com os conhecimentos a trabalhar.	Equipes (de atenção, de gestão) em qualquer esfera do sistema.
<i>Modus operandi</i>	Descendente. A partir de uma leitura geral dos problemas, identificam-se temas e conteúdos a serem trabalhados com os profissionais, geralmente em formato de curso.	Ascendente. A partir da análise coletiva dos processos de trabalho, identificam-se os nós críticos (de natureza diversa) enfrentados na atenção ou na gestão; possibilita a construção de estratégias contextualizadas que promovem o diálogo entre as políticas gerais e a singularidade dos lugares e pessoas.
Atividades educativas	Cursos padronizados – carga horária, conteúdo e dinâmicas definidos centralmente. As atividades educativas são construídas de maneira desarticulada em relação à gestão, à organização do sistema e do controle social. A Atividade educativa é pontual, fragmentada e se esgota em si mesma.	Muitos problemas são resolvidos/equacionados em situação. Quando necessárias, as atividades educativas são construídas de maneira ascendente, levando em conta as necessidades específicas de profissionais e equipes. As atividades educativas são construídas de maneira articulada com as medidas para reorganização do sistema (atenção-gestão-educação-controle social articulados) que implicam acompanhamento e apoio técnico. Exemplos: constituição de equipes de especialistas para atenção básica em temáticas específicas prioritárias; instituição de

<sup>17</sup> Cabe destacar a relevância que a normatização e legislação do SUS tem em relação ao SUAS, principalmente na construção do debate sobre educação permanente e gestão do trabalho.

		processos de assessoramento técnico para formulação de políticas específicas.
--	--	---

**Fonte:** Sistematização de Ferreira (2015)<sup>18</sup>, a partir de: BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e de Educação na Saúde. Departamento de Gestão e Educação na Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

A educação continuada pauta-se na perspectiva de formação complementar à formação profissional, por meio de atividades e/ou experiências diretamente correlacionadas com a dimensão técnica da prática profissional, com o saber fazer. Já a educação permanente pauta-se na revisão do conhecimento frente à análise dos processos de trabalho, por meio da construção do conhecimento frente às demandas apresentadas em seus espaços sócio-ocupacionais.

Vale destacar, que a concepção de educação permanente não anula a concepção de educação continuada, pois a mesma faz parte do escopo para as transformações no contexto da atuação profissional, porém a concepção de educação permanente produz sentido à normatização.

As ações de formação e capacitação da PNEP/SUAS destinam-se aos trabalhadores do SUAS, gestores e agentes de controle social da rede socioassistencial. Na perspectiva de descentralização e organização, os serviços de educação permanente devem ser organizados por núcleos de educação permanente, organizados de acordo com as capacidades da União, dos estados e do Distrito Federal, os quais têm a função de estruturar uma Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (BRASIL, 2013).

A PNEP/SUAS tem como objetivo central a institucionalização da perspectiva política, pedagógica e cultural da Educação Permanente, no âmbito do SUAS, fundando suas diretrizes e princípios. Além de definir os meios institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação (IDEM, 2013). São objetivos secundários da PNEP/SUAS:

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

<sup>18</sup> FERREIRA, Stela da Silva. **Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social: gestão democrática para uma ética pública.** Tese de Doutorado, 2015.

- d) Instituir mecanismos institucionais que permitam descentralizar para estados, municípios e Distrito Federal atribuições relacionadas ao planejamento, oferta e implementação de ações de formação e capacitação;
- e) Instituir mecanismos institucionais que permitam a participação dos trabalhadores e dos usuários do SUAS, dos conselheiros da Assistência Social e das instituições de ensino, as quais formam a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS, nos processos de formulação de diagnósticos de necessidades, planejamento e implementação das ações de formação e capacitação;
- f) Criar mecanismos que gerem aproximações entre as manifestações dos usuários e o conteúdo das ações de capacitação e formação;
- g) Ofertar aos trabalhadores Percursos Formativos e ações de formação e capacitação adequados às qualificações profissionais requeridas pelo SUAS;
- h) Ofertar aos conselheiros de Assistência Social Percursos Formativos e ações de formação e capacitação adequadas às qualificações requeridas ao exercício do controle social;
- i) Criar meios e mecanismos de ensino e aprendizagem que permitam o aprendizado contínuo e permanente dos trabalhadores do SUAS nos diferentes contextos e por meio da experiência no trabalho;
- j) Criar meios e mecanismos institucionais que permitam articular o universo do ensino, da pesquisa e da extensão ao universo da gestão e do provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais, de forma a contribuir para o desenvolvimento das competências necessárias à contínua e permanente melhoria da qualidade do SUAS;
- k) Consolidar referências teóricas, técnicas e ético-políticas na Assistência Social a partir da aproximação entre a gestão do SUAS, o provimento dos serviços e benefícios e instituições de ensino, pesquisa e extensão, potencializando a produção, sistematização e disseminação de conhecimentos (BRASIL, 2013, p. 27-29).

É possível observar que, em contexto mais amplo, a PNEP/SUAS tem como objetivo subsidiar mecanismos para educação permanente dos trabalhadores e todos os envolvidos com a política de assistência social, visando um processo de reflexão que envolve os serviços socioassistenciais prestados.

Esses são objetivos bem ambiciosos, pois como já exposto, a assistência se constitui como uma política pública envolta por muitos desafios: desde seu reconhecimento efetivo como direito, até o reconhecimento e valorização dos trabalhadores que atuam nas unidades que prestam os serviços socioassistenciais para a população.

Segundo a PNEP/SUAS (2013), o trabalho no SUAS deve realizar duas funções: a função de gestão e a função de provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2013).

A primeira função, diz respeito à gestão no SUAS, que tem origem na mobilização dos trabalhadores do sistema para seu aprimoramento teórico-metodológico, com o objetivo de aperfeiçoar o fluxo de informações e tomadas de decisões que derivem na facilitação do

acesso dos usuários aos serviços e benefícios. Assim como o fortalecimento dos espaços de gestão participativa e de deliberações.

A função de provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais pauta-se nas relações (objetivas e subjetivas) no processo de execução dos serviços e benefícios socioassistenciais, reconhecendo que os processos constantes de análise, de reflexão e de adequação são o caminho para o aprimoramento de práticas e processos profissionais (IDEM, 2013).

É incontestável a necessidade de entender que a conexão entre essas duas funções do trabalho no SUAS fortalece as diretrizes da PNEP/SUAS, referentes à educação permanente, pois, para além de propiciar habilidades específicas, visa “problematizar os pressupostos e os contextos dos processos de trabalho e das práticas profissionais realmente existentes” (BRASIL, 2013, p. 30).

Essa reflexão acerca dos processos de trabalho no âmbito do SUAS visa “desenvolver a capacidade crítica, a autonomia e a responsabilização das equipes de trabalho para a construção de soluções compartilhadas, visando as mudanças necessárias no contexto real das mencionadas práticas profissionais e processos de trabalho (IBIDEM).

Esse conjunto de ações articulam as prerrogativas dispostas na legislação e normativas com a reflexão direta sobre o trabalho desenvolvido no SUAS, estimulando a adoção de uma postura crítica, investigativa e propositiva.

Do mesmo modo, a educação permanente deve incorporar o caráter político-pedagógico às suas ações, articulando as seguintes dimensões: a adoção da perspectiva político-pedagógica como norteadora das ações de formação e capacitação no SUAS; correlacionar as características inerentes à Educação Permanente aos mecanismos de caráter político-pedagógico em sua operacionalização; e reconfigurar o contexto institucional e a configuração organizacional necessários a essa implementação (IDEM, 2013).

No âmbito do SUAS, a educação permanente e a reflexão dos processos de trabalho são temas centrais da PNEP/SUAS. As discussões desses temas consistem em marco importante para a política de assistência social, no sentido de consolidação da gestão do trabalho:

se associa a um conjunto de iniciativas que contribuem para a desprecarização das condições de trabalho e para a valorização dos trabalhadores, como forma de promover a profissionalização do Sistema e a melhoria contínua da qualidade da oferta e do provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2013, p. 31-32).

Reconhecer a necessidade de ponderação a respeito da centralidade dos trabalhadores para efetivação dos direitos socioassistenciais e consolidação da assistência social enquanto política pública, é reconhecer também a necessidade de construção de mecanismos e ações para a estruturação de carreira profissional no SUAS. Assim, das ações já implementadas que são elencadas nas legislações e normativas do SUAS, destacam-se:

- a) a autorização do uso dos recursos oriundos do cofinanciamento federal para a contratação de profissionais necessários às equipes de referência; b) a estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente no âmbito dos entes federados; c) o reconhecimento das categorias profissionais que compõem o Sistema (IDEM, p. 31).

Essas ações devem ser vistas como ferramentas importantes para as mudanças necessárias no processo de desprecarização do trabalho e do trabalhador no âmbito do SUAS. Além disso, se tratando de mecanismos de mudanças, as ações de educação permanente no SUAS não se tratam apenas de educação formal, mas tratam-se também, de formação e capacitação político-pedagógica, pois vislumbra a criação de ferramentas para os trabalhadores aprimorarem sua compreensão “quanto aos contextos nos quais estão inseridos e seus julgamentos quanto à condutas, procedimentos e meios de ação apropriados aos diferentes contextos de vida e de trabalho e à resolução de problemas” (BRASIL 2013, p. 33).

A Política de Educação Permanente propõe incorporar a interdisciplinaridade em suas ações, ao procurar responder “às questões, demandas, problemas e dificuldades que emergem dos processos de trabalho e das práticas profissionais desenvolvidas pelos trabalhadores e conselheiros e, combinado com isso, instituir um processo de ensino e aprendizagem, investigação e construção de saberes e conhecimento” (IDEM, p. 36). Diferentemente dos moldes tradicionais usados no processo de ensino e aprendizagem, a PNEP/SUAS reconhece que os usuários e as demandas apresentadas no âmbito da assistência social possuem inúmeras especificidades e, precisam ser respondidas e atendidas a partir da incorporação da interdisciplinaridade em sua base político-pedagógica.

Com intuito de qualificar os processos de trabalho, o princípio da adoção da interdisciplinaridade traz como base o “reconhecimento dos saberes específicos de cada área, na sua complementaridade e na possibilidade de construção de novos saberes e práticas” (IBIDEM), como resposta mais efetiva e integral às demandas do público.

Para tanto, a estrutura de aprendizagem proposta pela PNEP/SUAS deve mobilizar todos os envolvidos a partir da valorização de saberes e experiências anteriores. Essa inclusão,

reconhecida como aprendizagem significativa, inclui o envolvimento dos trabalhadores no processo de formação, capacitação e a reflexão quanto aos seus conteúdos.

Essa estrutura de aprendizagem opera de forma a promover a ressignificação dos processos de trabalho em consonância às novas práticas apreendidas, estimulando no âmbito da política de assistência social a cultura de práticas voltadas para educação permanente.

A adoção de práticas adaptadas na educação permanente e ações contínuas de gestão precisam ser pautadas com base no movimento dinâmico e dialético da sociedade. Esse princípio é importante no sentido de nos lembrar que a dinamicidade da sociedade, do modelo de Estado e das demandas são fatores que incidem diretamente na lógica de funcionamento das políticas públicas. Assim, é necessário entender que a dinamicidade de aspectos históricos, sociais, culturais e econômicos exige ponderação constante frente às abordagens pragmáticas, enrijecidas e dogmáticas.

O desenvolvimento de capacidades e competências<sup>19</sup> exigidas no SUAS são fundamentos da educação permanente, que possibilitam a “apreensão dos conhecimentos necessários ao qualificado desempenho de suas funções laborais, como a construção de conhecimentos novos, que permitam a melhoria contínua da qualidade do trabalho que realiza e seu próprio desenvolvimento enquanto profissional, pessoa humana e cidadão” (BRASIL, 2013, p. 40).

Para além da apreensão dos conhecimentos necessários para execução das atividades, o desenvolvimento de capacidades e competências deve colaborar diretamente para a construção de postura reflexiva, contínua, sistêmica e consciente dos trabalhadores do SUAS em relação aos seus processos de trabalho.

Essa reflexão contínua vem em contraponto às ações sem reflexão e esvaziadas do caráter ético-político, adotadas frequentemente, trazendo danos à qualidade dos serviços ofertados, obstaculizando a efetivação dos direitos socioassistenciais. Neste sentido, a PNEP/SUAS defende que os pilares do processo de formação e capacitação sejam a técnica, a ética e a política, além de criação da cultura de avaliação.

Claramente, a perspectiva de educação permanente proposta pela PNEP/SUAS traz como marca a avaliação crítica das ações prestadas, para tanto sua proposta de configuração

---

<sup>19</sup> Entende-se por **competência** “o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções e atribuições laborais de um trabalhador, visando ao alcance dos objetivos, princípios e diretrizes do SUAS. Conhecimentos, habilidades e atitudes constituem, portanto, o tripé de capacidades que ao serem mobilizadas pelo trabalhador para a realização de atividades específicas conformam sua competência profissional. Apesar de ser geralmente usado no discurso gerencialista como sinônimo de habilidade, competência é um conceito tridimensional. Habilidade constitui apenas sua dimensão técnica, enquanto conhecimento e atitudes correspondem às suas dimensões ética e política” (PNEP/SUAS, 2013, p. 39-40).

organizacional baseia-se em modelo democrático participativo, qualidade de “descentralização de atribuições relacionadas à realização de diagnósticos e ao planejamento e oferta de ações de formação e capacitação; mantendo-se, ao mesmo tempo, atento à unidade nacional dessas ações” (IDEM, p. 47).

Nessa perspectiva de descentralização e participação, a PNEP/SUAS propõe a criação de Núcleos de Educação Permanente do SUAS (NUEP/SUAS), adotando os critérios de territorialidade para o planejamento, operacionalização e efetivação da perspectiva político-pedagógica da educação permanente. .

Os Núcleos de Educação Permanente no âmbito do SUAS devem se organizar e constituir-se de acordo com a capacidade nas três esferas de poder, assim quando:

**Instituído pela União:** Núcleo Nacional de Educação Permanente do SUAS;

**Instituído pelos estados federados:** Núcleos Estaduais de Educação Permanente do SUAS;

**Instituído pelo Distrito Federal:** Núcleo Distrital de Educação Permanente do SUAS;

**Instituído pela ação conjunta de dois ou mais estados:** Núcleos Regionais de Educação Permanente do SUAS;

**Instituído por um município:** Núcleo Municipal de Educação permanente do SUAS;

**Instituído pela ação conjunta de dois ou mais municípios:** Núcleo Loco-regional de Educação Permanente do SUAS (BRASIL, 2013, p. 47, grifo nosso).

A estruturação dos Núcleos representa a criação de espaços privilegiados para a efetivação da Educação Permanente, no sentido de descentralização organizativa de atribuições para realização de diagnóstico das necessidades de capacitação e formação, com vistas a ofertar ações planejadas que respondam essas necessidades.

Essas repostas planejadas são traçadas a partir de interlocução e diálogo entre os sujeitos (gestores, trabalhadores, usuários, instituições, etc) envolvidos na construção da assistência social, a partir da ótica do direito, com objetivo de sistematizar e problematizar as ações e os processos trabalho no SUAS.

Para tanto, a PNEP/SUAS recomenda a criação da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS)<sup>20</sup>, que deverá ser composta por instituições

---

<sup>20</sup> Segundo informações do Portal do MDS, a RENEP/SUAS, atualmente, conta com 121 instituições, distribuídas em 25 Estados e o Distrito Federal. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/gestao-do-trabalho-1/arranjos-institucionais>> Acessado em: 01/02/2018.

de ensino (públicas e privadas), escolas de Governo, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e demais órgãos e instituições que objetivem colaborar nas ações pertinentes à educação permanente.

As instituições que compõem a RENEP/SUAS são credenciadas previamente por meio de processo de chamada Pública. Esse modelo de estruturação objetiva a execução das ações de formação e capacitação propostas nos percursos formativos, em consonância com a PNEP/SUAS.

A noção de percursos formativos corresponde ao caminho de aprendizagem proposto e adotado pela a PNEP/SUAS, sendo ofertada através das modalidades de educação presencial e de educação à distância (EAD).

A chamada trilha de aprendizagem vislumbra o desenvolvimento profissional “a partir da análise das próprias aspirações com a avaliação dos impactos das ações realizados por este profissional, sendo está combinação a base para a construção das ações de formação e capacitação” (BRASIL, 2013, p. 42)

A estruturação da educação permanente tem base nas seguintes funções no âmbito do SUAS: função de gestão, função de provimento dos serviços e benefícios e a função de controle social. Assim, os percursos formativos organizam-se em:

**a) Percorso Formativo – Gestão do SUAS:** Este Percorso Formativo engloba as diferentes ações de formação e capacitação destinadas à geração, manutenção e desenvolvimento de competências aplicadas especificamente ao desenvolvimento da função de gestão do SUAS, em consonância às normativas vigentes;

**b) Percorso Formativo – Provimento de Serviços e Benefícios Socioassistenciais:** Este Percorso Formativo inclui as diferentes ações de formação e capacitação destinadas especificamente à geração, manutenção e desenvolvimento de competências aplicadas especificamente ao desenvolvimento da função de provimento de serviços e benefícios, relacionadas às: a) competências individuais relacionadas ao desempenho da função e atribuição laboral que cada profissional desempenha no quadro das Equipes de Referência ou nas atividades de apoio finalístico a estas; b) relacionadas à articulação e combinação sinérgica dessas competências individuais para a resolução de problemas e a consecução de objetivos comuns às equipes;

**c) Percorso Formativo – Controle Social do SUAS:** Este Percorso Formativo inclui as diferentes ações de formação e capacitação destinadas especificamente à geração, manutenção e desenvolvimento de competências aplicadas especificamente ao desenvolvimento da função de controle social do SUAS (BRASIL, p. 42-43, grifo nosso).

O percurso formativo adota ações de formação e capacitação de acordo com as funções apresentadas anteriormente, com finalidades e públicos-alvo específicos, conforme quadro a seguir:

Quadro 12 - Tipos de Ação de Capacitação e Formação previstos na PNEP/SUAS

<b>TIPOS DE AÇÃO DE CAPACITAÇÃO PREVISTOS NA PNEP/SUAS</b>			
<b>Tipo</b>	<b>Definição</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Público-alvo</b>
<b>Capacitação Introdutória</b>	Sob essa denominação poderão ser concebidas, ofertadas e realizadas ações de capacitação com carga horária entre 20 e 40 horas/aula de duração;	Promover o nivelamento de competências basilares ao desenvolvimento comum das três funções do trabalho no SUAS ou ao desenvolvimento específico de cada uma delas;	Poderão ser destinadas a trabalhadores e conselheiros com qualquer nível de formação;
<b>Capacitação de Atualização</b>	Sob essa denominação poderão ser concebidas, ofertadas e realizadas ações de capacitação com carga horária entre 40 e 100 horas/aula de duração;	Atualizar e manter as competências necessárias ao desenvolvimento comum das três funções do trabalho no SUAS ou ao desenvolvimento específico de cada uma delas;	Poderão ser destinadas a trabalhadores e conselheiros com qualquer nível de formação;
<b>Supervisão Técnica</b>	Realizada por meio da mobilização e participação dos gestores e das equipes de trabalho para estudo e reflexão acerca de questões ou problemas relacionados aos processos de trabalho e práticas profissionais, visando à formulação e experimentação de alternativas de solução e superação dos problemas e questões motivadoras.	Apoiar e acompanhar as equipes de trabalho no desenvolvimento das funções de gestão do SUAS e de provimento de serviços e benefícios socioassistenciais.	Especialmente voltada para as equipes ou grupos de trabalho, deverá reunir profissionais de diferentes funções e níveis de formação sempre que compartilharem de um mesmo campo de responsabilidade face às funções de gestão do SUAS e de provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais.
<b>TIPOS DE AÇÃO DE FORMAÇÃO PREVISTOS NA PNEP/SUAS</b>			
<b>Tipo</b>	<b>Definição</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Público-alvo</b>
<b>Formação técnica de nível médio</b>	Esse processo de qualificação profissional deve promover, além do estudo dos conhecimentos necessários, a reflexão quanto às atitudes adequadas à garantia dos direitos socioassistenciais dos usuários e a aquisição de habilidades relacionadas a métodos e técnicas relacionados com o desempenho das atividades de orientação social no SUAS.	Qualificar nas competências necessárias e essenciais ao desenvolvimento das atividades de apoio ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais;	Ação de formação de longa duração, com carga horária mínima de 1.800 horas/ aula, dirigida especificamente para os trabalhadores de nível médio;
<b>Aperfeiçoamento</b>	Sob essa denominação poderão ser concebidas, ofertadas e realizadas ações de formação com carga horária de 180 horas/aula de duração;	Gerar, aprimorar e aperfeiçoar as competências necessárias e essenciais ao desenvolvimento das três funções do trabalho no SUAS ou ao desenvolvimento específico de cada uma delas;	São destinadas, exclusivamente, a trabalhadores e conselheiros, portadores de diploma de Graduação
<b>Especialização</b>	Sob essa denominação	Permitir o	Destina-se exclusivamente a

	poderão ser concebidas, ofertadas e realizadas ações de formação com carga horária mínima de 360 horas/aula de duração;	aprofundamento dos profissionais e a elaboração de pesquisas em uma área específica do conhecimento, assim como a geração de novas competências para o SUAS;	trabalhadores e conselheiros portadores de diploma de Ensino Superior;
<b>Mestrado</b>	Ação de formação de longa duração (cerca de 2 anos de curso).	Realização de estudos aprofundados e a elaboração de pesquisas direcionadas a investigar e a responder a questões e problemáticas que digam respeito ao cotidiano e aos desafios do trabalho e da intervenção profissional no SUAS.	Destina-se exclusivamente a trabalhadores e conselheiros portadores de diploma de Ensino Superior.

**Fonte:** Sistematização da pesquisadora em 2018, a partir da PNEP/SUAS de 2013.

A PNEP/SUAS recomenda que toda ação de capacitação e formação que esteja em conformidade com suas prerrogativas possa gerar certificação para seus participantes, podendo ser considerada na progressão funcional, a participação nas ações de formação e capacitação.

Além do planejamento e execução, as ações de formação e capacitação propostas na PNEP/SUAS estão em concordância com o SUAS e suas normativas, neste sentido, cabe também propor mecanismos de monitoramento e avaliação. O monitoramento e avaliação são compreendidas como instrumentos de gestão do SUAS, pois tem por finalidade o acompanhamento e aperfeiçoamento das ações desenvolvidas no sentido de seu aprimoramento, construindo base de informações sobre as ações correlatas à gestão do trabalho e à educação permanente.

A PNEP/SUAS define as responsabilidades (compartilhas e específicas) dos entes federados na oferta dos percursos formativos para cada tipo de formação e capacitação. As responsabilidades específicas estão distribuídas conforme o quadro a seguir.

**Quadro 13 - Responsabilidade dos entes federados**

<b>RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDRADOS</b>				
<b>Entes Federados</b>	<b>Percursos Formativos</b>		<b>Planejamento e oferta das ações de formação e capacitação</b>	<b>Estrutura e configuração organizacional de implementação</b>
	<b>De Capacitação</b>	<b>De Formação</b>		

<b>Gestão dos Municípios</b>	Capacitações Introdutórias; Capacitações de Atualização; Supervisão Técnica.	Cursos de Aperfeiçoamento.	Elaborar diagnósticos de necessidades de formação e capacitação; Desenhar planos de cursos e matrizes pedagógicas; Pactuar e validar conteúdos; Disseminar conteúdos produzidos e sistematizados; Capacitar os integrantes da rede socioassistencial do SUAS.	Instituir e coordenar o Núcleo Municipal de Educação permanente do SUAS; Instituir e coordenar em cooperação com outro (s) município (s), o Núcleo Loco-Regional de Educação Permanente do SUAS.
<b>Gestão dos Estados e Distrito Federal</b>	Capacitações Introdutórias; Capacitações de Atualização; Supervisão Técnica.	Cursos de Aperfeiçoamento; Cursos de Especialização;	Elaborar diagnósticos de necessidades de formação e capacitação; Desenhar planos de cursos e matrizes pedagógicas; Pactuar e validar conteúdos; Disseminar conteúdos produzidos e sistematizados; Capacitar os integrantes da rede socioassistencial do SUAS.	Instituir e coordenar os Núcleos Estaduais e do Distrito Federal de Educação Permanente do SUAS; Instituir e coordenar, em cooperação com outro (s) estado (s), o Núcleo Regional de Educação Permanente do SUAS.
<b>Gestão da União</b>	Capacitações Introdutórias; Capacitações de Atualização; Supervisão Técnica.	Cursos de Aperfeiçoamento; Cursos de Especialização; Mestrado.	Elaborar diagnósticos de necessidades de formação e capacitação; Desenhar planos de cursos e matrizes pedagógicas; Pactuar e validar conteúdos; Disseminar conteúdos produzidos e sistematizados; Capacitar os integrantes da rede socioassistencial do SUAS.	Instituir e coordenar a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS; Instituir e coordenar o Núcleo Nacional de Educação Permanente do SUAS.

**Fonte:** Sistematização da pesquisadora em 2018, a partir da PNEP/SUAS de 2013.

Depreende-se do quadro anterior que a responsabilidade de cada ente federado está bem definida no processo de execução das disposições propostas na PNEP/SUAS.

Assim, essa responsabilidade compartilhada visa:

Formular, coordenar, executar e cofinanciar os planos de capacitação em consonância com os princípios e diretrizes desta Política; Definir normas, padrões e rotinas para a liberação dos trabalhadores para participar de capacitação e aperfeiçoamento profissional; Instituir, por meio de arranjos formais existentes na legislação vigente, parcerias ou contratos com Instituições de Ensino integrantes da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS; Disseminar conteúdos produzidos nos processos formativos; Acreditar os percursos formativos; Ofertar cursos que certifiquem os trabalhadores e gerem progressão funcional; Garantir recursos financeiros para as ações de formação e capacitação; Estruturar e/ou fortalecer suas áreas de Educação Permanente, implementando Planos de Capacitação, em conformidade com as diretrizes desta Política; Ofertar cursos mediante a celebração de parcerias ou contratos, em observância à legislação vigente, com as instituições de ensino integrantes da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS; Divulgar oferta, mobilizar e garantir a participação dos públicos nos cursos; Implementar Plano de Monitoramento e Avaliação das ações de formação e capacitação realizadas; Cumprir as metas previstas no Plano Decenal da Assistência Social; Coordenar ações e cooperar para a

implementação dos mecanismos institucionais, perspectiva político-pedagógica, percursos formativos e ações de formação e capacitação compreendidas no âmbito desta Política (BRASIL, 2013, p. 50-51).

De modo mais amplo, a educação permanente deve ser compreendida como mecanismo estratégico de formação profissional, que corrobora para superação e mudanças de práticas organizacionais imediatistas, sendo um meio para a materialização e consolidação do projeto ético-político do SUAS (FERNANDES, 2008).

Portanto, os determinantes sócio-históricos repercutem diretamente no movimento de construção e fortalecimento da PNEP e no fortalecimento da assistência enquanto direito. Esse movimento, imbricado com o movimento da realidade, expõe a emergente demanda pela qualificação continuada e permanente, sendo a qualificação um dos principais mecanismos para o aprimoramento dos serviços, valorização dos profissionais da assistência social, na perspectiva da ampliação dos direitos socioassistenciais.

## **2.2 A articulação das ações da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS com a PNEP**

A assistência social passou por longo processo de mudanças e reformulações desde sua gênese e, hoje se caracteriza por ser uma política pública de seguridade social.

Entre as principais mudanças vivenciadas está a sua reorganização por meio de sistema descentralizado e participativo: o SUAS. Essa reorganização objetiva a unificação, dentro do território nacional, dos serviços de assistência social de garantia da proteção social ofertada à população.

É preciso retomar tais questões para ratificar que, a partir desse processo de mudanças no modelo de gestão, pode-se observar a reconfiguração do entendimento do que se compreende por assistência social e seus objetivos.

Feito tais esclarecimentos, reitera-se que o SUAS tem suas bases de implantação asseguradas por um amplo leque de normativas que, a partir das mudanças vivenciadas, apontam como direcionamento estratégico o reconhecimento da questão dos recursos humanos e de formação permanente para estruturação e organização desse novo modelo, reconhecendo que a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados está diretamente ligada à atuação dos trabalhadores do SUAS.

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS assegura a valorização e reconhecimento dos trabalhadores em todas suas dimensões, enquanto mediadores e promotores de direitos, contribuindo para materialização e consolidação da rede proteção social.

Portanto, no âmbito da política de assistência social, entende-se de forma conceitual que a Gestão do Trabalho:

é uma área de gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas) que trata das questões relacionadas ao trabalho social e aos trabalhadores (as) que atuam na política de assistência social. Compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Portal MDS, acessado janeiro 2018).<sup>21</sup>

O reconhecimento dos trabalhadores resulta no processo de profissionalização na assistência social, através da participação dos trabalhadores em percursos formativos que criem a possibilidade de análise crítica do trabalhador frente ao trabalho realizado e ao processo de reconhecimento da necessidade de educação e capacitação dos profissionais, para reflexão e aprimoramento dos seus processos de trabalho.

Essa dimensão reflexiva das experiências de trabalho e aprendizagem é o fio condutor para entender a proposta inovadora, que visa a articulação dos desígnios da gestão do trabalho e da educação permanente.

É uma proposta Inovadora no sentido de possibilitar mecanismos de envolvimento dos trabalhadores no processo de reflexão e análise dos serviços prestados, a partir de suas próprias experiências, incidindo direta e indiretamente na qualidade desses serviços.

Para tanto, a PNEP/SUAS precisa estar articulada com a gestão do trabalho, a partir do momento que a política de educação permanente vem para fortalecer a compreensão da assistência social enquanto política pública e direito do cidadão, na perspectiva de qualificar os serviços prestados aos cidadãos. Essa articulação configura um dos mais importantes meios de aprimoramento do sistema de assistência social.

É indubitável que a NOB/RH e a PNEP/SUAS são as normativas que estruturam a Gestão do Trabalho e Educação Permanente dentro da política de assistência social. Essas normativas apontam os princípios e diretrizes voltadas para a qualidade e efetivação dos serviços socioassistenciais, estabelecendo uma estrutura de ação que reconhece a centralidade dos trabalhadores, a partir da valorização e qualificação para atuação na política de assistência social, possibilitando alcançar maior efetividade das ações no âmbito da assistência social.

---

<sup>21</sup> Portal do Ministério do Desenvolvimento Social. Gestão do Trabalho. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/gestao-do-trabalho-1>> Acessado: 06/10/2018.

Pensar as diretrizes que adensam o debate acerca da gestão do trabalho é pensar que a mesma encontra-se inserida e inscrita no processo de fortalecimento e reconhecimento da política de assistência social como direito de dever e dever do Estado, inserida na Seguridade Social (juntamente com a saúde e a previdência social).

Esse debate deve ser tratado como estratégia para o fortalecimento e ampliação da política de assistência social, assim como para reflexão das relações sociais e de trabalho que permeiam os serviços prestados no âmbito da assistência.

Em meio às mudanças e avanços no que diz respeito à operacionalização e gestão da assistência social enquanto política pública, destacou-se, no primeiro momento desta abordagem, as mudanças advindas com o reconhecimento da assistência social enquanto direito assegurado na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social/1993, que reconheceu em seu Art. 6 que “a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas)” (BRASIL, 1993, p. 12).

A Assistência Social enquanto política pública, tem sua base na gestão compartilhada e operacionalizada de forma unificada em todo território nacional, através da formulação e consolidação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a construção e regulação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) de 2005 e da sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) e Norma Operacional de Recursos Humanos (NOB/RH).

Ao analisar a assistência social brasileira ao longo de sua trajetória histórica, é possível perceber o quanto essa trajetória foi balizada por processos descontínuos, fragmentados e com ações precarizadas. De tal forma que, essa fragilidade constitutiva desse processo de estruturação da assistência social corroborou diretamente com a precarização dos serviços socioassistenciais prestados, bem como a precarização dos vínculos de trabalho na assistência social.

A reflexão sobre os mecanismos e formas de ampliação ao direito à assistência requer uma profunda análise em seu processo constitutivo, abordando aspectos como as especificidades no processo de formação da assistência enquanto direito, articulada com a noção de direito entendida, propagada e centrada das políticas públicas brasileiras. Historicamente, como foi demonstrado, é indubitável os avanços que permeiam a nova configuração da assistência enquanto direito.

Frente às mudanças no modelo de gestão e organização, da nova configuração da assistência social, “o que está em questão é a ressignificação do trabalho na assistência social,

referenciada em um projeto coletivo de redefinição do trabalho no campo das políticas sociais públicas” (COUTO, 2011, p. 62).

Trata-se de momento profícuo para realizar reflexão sobre as mudanças vivenciadas na própria noção de assistência, sua estruturação, organização, gestão e mecanismos de avaliação.

Em termos objetivos, a LOAS/1993, assegurou a assistência social como dever e responsabilidade do Estado em sua execução, a partir de ações político-administrativas descentralizadas, com participação popular e o controle das ações, mediante organizações representativas, por meio dos conselhos sociais em todos os níveis na formulação das políticas.

A implementação da gestão do trabalho na assistência social tem como elemento necessário a reflexão da política nacional de educação permanente (PNEP) no âmbito da Assistência Social. Assim, a PNEP traz como prerrogativas a capacitação continuada para os trabalhadores da assistência social, devendo ser:

- a) sistemática e continuada: por meio da elaboração e implementação de planos anuais de capacitação;
- b) sustentável: com a provisão de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais adequados;
- c) participativa: com o envolvimento de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos;
- d) nacionalizada: com a definição de conteúdos mínimos, respeitando as diversidades e especificidades;
- e) descentralizada: executada de forma regionalizada, considerando as características geográficas dessas regiões, Estados e municípios.
- f) avaliada e monitorada: com suporte de um sistema informatizado e com garantia do controle social (BRASIL, 2006, p. 18).

Nesse sentido, a gestão do trabalho no SUAS se constitui como um de seus eixos centrais, na medida que traz visibilidade tanto para os serviços prestados quanto para o trabalhador, prevendo, conforme Silveira (2011):

a criação e a manutenção de estruturas de referência técnica e institucional para orientação e apoio permanentes; a regulamentação de aspectos relacionados ao trabalho na assistência social, a serem pactuados e submetidos ao controle democrático da sociedade civil organizada e atuante nas mesa de negociação e nos conselhos e instâncias de pactuação; a formação de uma ampla rede de formação permanente, com envolvimento das instituições de referências e organizações profissionais; a implantação e unificação dos sistemas públicos de informação e controle dos processos de capacitação e acompanhamento de gestão do trabalho (IDEM, p. 12).

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS apresenta-se como grande avanço e direcionamento estratégico, pois apresenta as linhas essenciais para a estruturação e organização do novo modelo de gestão da assistência social, compreendendo-a como política pública, inserida no sistema federativo e envolta em instâncias de participação pública e controle social nas três esferas de governo.

Assim, o SUAS mediante seus marcos regulatórios, especialmente a NOB/RH-SUAS, estabelece possibilidades para uma nova forma de gestão que zele pela democracia, participação e autonomia dos seus usuários e, também de seus trabalhadores.

A implantação do SUAS é um avanço importante na estruturação da gestão do trabalho, assim, como no processo de consolidação da profissionalização da assistência social.

O SUAS, enquanto sistema de gestão e organização da assistência social, traz à tona o debate da questão dos recursos humanos na administração pública, e da construção de quadros profissionais permanentes e específicos para atendimento das demandas na área da assistência. Ademais, Couto (2011, p. 58) destaca que:

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

A NOB/RH-SUAS (2006) apresenta-se como marco regulatório que vem contribuir para o novo modelo de gestão da Assistência Social, que visa a superação de velhos paradigmas e concepções no âmbito da assistência (assistencialismo, filantropia, clientelismo, paternalismo, etc), sendo instrumento orientador para observância da qualidade dos serviços prestados, que estão diretamente ligados à atuação profissional.

Conforme a NOB/RH-SUAS (2006), a gestão do trabalho pressupõe:

Conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS;  
Vislumbrar o desafio proposto, para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da universalidade, equidade, descentralização político-administrativa, intersetorialidade e participação da população;  
Propor estímulos e valorização desses trabalhadores;  
Identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados;  
Uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política desses agentes (BRASIL, 2006, p. 8-9).

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS garante o estabelecimento de educação permanente dos trabalhadores, realização de planejamento estratégico, gestão participativa com controle social, deve garantir a desprecarização dos vínculos empregatícios dos trabalhadores, além de integrar e alimentar sistema de informação (BRASIL, 2006).

A respeito da dimensão correlata aos recursos humanos no âmbito da assistência social, a própria Política Nacional (PNAS) deixa claro que a “produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionadas com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos” (BRASIL, 2004, p. 46-47).

Conforme o exposto, Silveira (2011) destaca que pensar a gestão do trabalho no âmbito do SUAS trata-se de realizar uma reflexão sobre um dos elementos principais para construção e consolidação da assistência enquanto direito. Elemento este, que é construído e constituído coletivamente. Seus avanços são frutos de luta coletiva e organização dos trabalhadores.

A autora nos aponta que a gestão do trabalho no SUAS pressupõe na “definição de requisitos, competências e perfis profissionais para o desenvolvimento de funções correspondentes dos controles democráticos, às responsabilidades de gestão e ao atendimento prestado, com implementação de condições condignas de trabalho” (SILVEIRA, 2010, p. 20).

Essa definição de gestão corresponde às diretrizes de democratização e participação nos processos de qualificação e ampliação dos serviços, trabalho e direitos. Além de possibilitar o debate sobre o caráter do trabalho realizado na esfera pública, mediante reflexão dos processos políticos inerentes ao âmbito do SUAS.

### **2.3 A organização dos equipamentos públicos de Proteção Social Básica e Especial no âmbito do SUAS: um olhar para Manaus**

Pensar a política pública de assistência social requer uma reflexão sobre sua estruturação e organização. Para isso, já foram abordados, anteriormente, os avanços desde a CF/1988 em que ficou explícito que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, como primazia do Estado, devendo promover a proteção social de forma não contributiva.

As normas operacionais básicas da política de assistência social (como a NOB/SUAS e a NOB/RH) apontam o direcionamento tomado como estratégia e prioridade no âmbito da política de assistência social.

O reconhecimento da reorganização dessa política torna-se debate central, no sentido de conhecimento dos recursos humanos que a operacionalizam, a partir da estruturação da gestão do trabalho e da formação permanente dos trabalhadores, pois:

O cenário histórico de precarização das condições do trabalho no âmbito da política pública de assistência social e os processos recentes que expressam os compromissos institucionais pela estruturação da gestão do trabalho, em seus mecanismos regulatórios, estratégias e instâncias, configuram uma conjuntura propícia à indução da qualificação permanente das condições de trabalho e das respostas técnicas e éticas na prestação dos serviços e no desenvolvimento das funções de gestão (SILVEIRA, 2011, p. 13).

Assim, compreende-se como gestão do trabalho o aprimoramento da gestão da política e, também, da qualidade dos serviços socioassistenciais prestados, através do compromisso de reflexão coletiva sobre os desafios para a consolidação da assistência social.

Essa reordenação de gestão está pautada pelo estabelecimento de mecanismos de aperfeiçoamento das suas ações através de sistema descentralizado, participativo e democrático, que visem contribuir para processo formativo baseado nos princípios da educação permanente, sendo a NOB/RH o grande marco político no debate sobre gestão do trabalho.

No que se refere à organização das ações, a NOB/RH nos aponta as diretrizes e orientações para execução da gestão dos recursos humanos para a política de assistência social, reconhecendo que a consolidação da assistência enquanto política de proteção e promoção social demanda: reconhecimento dos trabalhadores, reflexão crítica acerca dos processos de trabalho, oferta de capacitação aos profissionais e criação de mecanismos para execução e aperfeiçoamento da política.

Portanto, como forma de arranjo das ações da política de assistência social, a NOB/RH orienta que a organização para execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais seja feita através de estruturas formais por unidades gestoras da política, e por unidades de proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE).

Em relação à organização dos equipamentos públicos de proteção social, destaca-se que os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) destinam-se à oferta da PSB e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) destinam-se a oferta da PSE, sendo esses últimos destinados à média complexidade.

Este estudo teve como foco de análise a cidade de Manaus, que possui 20 (vinte) CRAS distribuídos em suas 6 (seis) zonas geográficas (Norte, Leste, Centro-Sul, Centro-Oeste, Sul e Oeste) da cidade, de acordo com dados disponibilizados pela Secretaria

Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – SEMMASDH (2018), conforme o quadro a seguir:

**Quadro 14** - Centro de Referência da Assistência Social – CRAS

CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS						
Nº	ZONA	CRAS	ENDEREÇO	BAIRRO	FONE CELULAR	FONE CRAS
1	Norte	Alfredo Nascimento	Rua 08 nº13	Alfredo Nascimento	-	3646-4857
2		Cidade Nova	Rua C Q/67 nº47, Conj. Fcª Mendes	Cidade Nova	99380-5917	3636-3849
3		Terra Nova	Shopping Via Norte. Av. Arquiteto José Henrique Bento Rodrigues. Nº 3760	Terra Nova	-	3641-2612
4		Mutirão	Rua 04, Q/05, nº85	Amazonino Mendes	99173-5270	3214-6081
5		Nossa Senhora Da Conceição	Rua Águas Marinhas nº. 142	Nossa Senhora da Conceição	99222-9992	3215-4618
6	Sul	Cachoeirinha	Av. Carvalho Leal, s/nº	Cachoeirinha	99244-3993	3631-8607
7		Betânia	Rua São Lázaro nº. 26	Betânia	99100-4039	3237-7678
8		Crespo	Rua Magalhães Barata Beco: Olaria s/nº	Crespo	99153-3011	3214-3307
9		Japiim	Av. General Rodrigo Otavio, s/n-Parque Senador Virgílio Filho	Japiim	99110-1392	3215-2943
10	Oeste	Compensa I	Rua da Indústria nº20	Compensa I	98120-8685	3671-4767
11		Compensa II	Rua da Prosperidade s/nº.	Compensa II	99358-9194	3625-2688
12		Glória	Rua. São Bento, s/nº.	Glória	99205-0699	3625-6033
13	Centro-Oeste	Alvorada I	Rua Brigadeiro João Camarão,04, conj. Jardim Tropical.	Dom Pedro	99187-7753	3238-9505
14		Alvorada III	Rua 13. s/nº.	Alvorada III	99223-6801	3239-2003
15		Redenção	Rua Olinda com Bagé s/nº.	Redenção	99156-9303	3654-7775
16	Centro-Sul	União	Rua. Barreirinha nº18	União	99489-4549	3634-5078
17	Leste	Jorge Teixeira	Rua 01. s/nº, próx. Av. Itaúba	Jorge Teixeira	99122-9148	3638-6057
18		PROURBIS	Rua Porto Mariscos, 220	Jorge Teixeira	99244-3993	3215-3828
19		São José III	Rua 04 s/nº.	São José III	99147-9657	3639-7996
20		São José IV	Rua Marginal s/nº.	São José IV	99192-2458	3648-4801

**Fonte:** Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – SEMMASDH<sup>22</sup>, 2018.

Ainda com base no critério de distribuição nas zonas geográficas (Norte, Leste, Centro-Sul, Centro-Oeste, Sul e Oeste) da cidade, os cinco (5) CREAS são alocados conforme o quadro a seguir:

<sup>22</sup> Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – SEMMASDH. Disponível em: <<http://semmasdh.manaus.am.gov.br/wp-content/uploads/201103cras-area-abrangencia-xlsx/>> Acessado em: 01/02/2018.

**Quadro 15 - Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**

<b>CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CREAS</b>						
<b>Nº</b>	<b>ZONA</b>	<b>CREAS</b>	<b>ENDEREÇO</b>	<b>BAIRRO</b>	<b>FONE CELULAR</b>	<b>FONE UNIDADE</b>
1	<b>Norte</b>	CREAS – NORTE (Cidade Nova)	Rua Curió, nº 28	Cidade Nova I	98842-1439	3214-6514 3214-6510
2	<b>Centro-sul</b>	CREAS – CENTRO-SUL (Leonardo Malcher)	Av. Leonardo Malcher, nº 1101	Centro	98842-2424 98164-2005	3232-7886
3	<b>Sul</b>	CREAS – SUL (Lagoa do Japiim)	Av. Gen. Rodrigo Otávio, s/nº	Japiim	98844-5656	3215-5075
4	<b>Centro-oeste</b>	CREAS - CENTRO-OESTE (Alvorada)	Rua 4, s/nº	Alvorada I	-	3632-2370
5	<b>Leste</b>	CREAS – LESTE (PROURBIS)	Rua Porto Marisco, nº 220-A	Jorge Teixeira	98842-1349 99100-1378	3215-4620 3682-2481

**Fonte:** Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – SEMMASDH<sup>23</sup>, 2018.

Tanto os CRAS quanto os CREAS, são unidades estatais que devem possuir interconexão com as demais unidades da rede de proteção e, também, com as demais políticas públicas, articulando suas ações na oferta de serviços.

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) constituem-se como unidades públicas municipais consideradas como a porta de entrada para os serviços socioassistenciais no âmbito municipal, com base territorial localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, 2012).

A capacidade de referenciamento de um CRAS está relacionada ao número de famílias do território, à estrutura física da unidade e à quantidade de profissionais que atuam na referida unidade. O CRAS destina-se à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade.

A centralidade ações no CRAS está voltada para o contexto comunitário e de convívio sociofamiliar, atuando com as famílias<sup>24</sup> e indivíduos, sendo responsável direto pela oferta do Serviço de Proteção e Atenção Integral às Famílias (PAIF)<sup>25</sup>, pela orientação da população

<sup>23</sup> IDEM. Disponível em: <<http://semmasdh.manaus.am.gov.br/creas/>> Acessado em: 01/02/2018.

<sup>24</sup> Na proteção básica, o trabalho com famílias deve considerar novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, superando o reconhecimento de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (BRASIL, 2004, p. 29).

<sup>25</sup> O PAIF tem como objetivos: “Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando

sobre os serviços na área de abrangência e articulação com a rede de proteção local, devendo ainda realizar o mapeamento e organização da rede e a inserção das famílias nos serviços locais de assistência social.

As ações da proteção especial de média complexidade são desenvolvidas nos equipamentos estatais chamados de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), tendo em vista a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. As ações desenvolvidas na proteção social especial são direcionadas ao atendimento de situações de violação de direitos, sendo a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional. O CREAS é o responsável direto pela oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI)<sup>26</sup>.

Vale destacar que o CREAS tem papel importante no encaminhamento de indivíduos e famílias em situação de direitos violados, sendo necessário aos profissionais que atuam nessas unidades conhecer a rede de atendimento, os órgãos que fazem parte da rede e suas competências. Esse conhecimento é necessário no sentido de promoção do acesso aos indivíduos e famílias à atendimento especializado.

Como principais órgãos de defesa de direitos são possíveis destacar: o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Conselhos Tutelares, as Delegacias e Delegacias Especializadas (Mulher, Criança e Adolescente, Idoso, etc), Serviços de assessoria, consultoria e assistência jurídica, etc.

Para melhor compreensão da gama de serviços socioassistenciais disponibilizados em cada nível de proteção social, respeitando a organização dos serviços por níveis de complexidade do SUAS, no quadro a seguir serão elencados os serviços de assistência social por níveis de complexidade:

**Quadro 16 - Organização dos Serviços de Proteção por níveis de complexidade do SUAS**

<b>ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO POR NÍVEIS DE COMPLEXIDADE DO SUAS</b>	
<b>I - Serviços de Proteção Social</b>	a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;

o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares”. (BRASIL, 2009, p. 13).

<sup>26</sup> O PAEFI tem como objetivos: “Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; Processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; Contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; Contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; Contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos; Prevenir a reincidência de violações de direitos.” (BRASIL, 2009, p. 29).

<b>Básica:</b>	c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.
<b>II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:</b>	a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
<b>III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:</b>	a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - Abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

**FONTE:** Elaboração própria, 2017 com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais<sup>27</sup> vem ratificar o compromisso que a ação estatal deve ter com a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população, no sentido de padronizar, de estabelecer tipologias e ressignificar a oferta e a garantia do direito socioassistencial em todo o território brasileiro.

Ressalta-se que a operacionalização das ações, serviços, projetos e benefícios na proteção social, básica e especial, deve ser efetuada por equipe composta por servidores efetivos, sendo esta equipe reconhecida como equipe de referência.

Ademais, destaca-se que as ações das equipes de referência devem considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006).

A seguir, será destacada a distribuição e composição das equipes de referência no âmbito do SUAS, a partir dos seus níveis de proteção:

Compõem obrigatoriamente as equipes de referência:

**I - da Proteção Social Básica:**

Assistente Social;  
Psicólogo.

**II - da Proteção Social Especial de Média Complexidade:**

Assistente Social;  
Psicólogo;  
Advogado.

**III - da Proteção Social Especial de Alta Complexidade:**

Assistente Social; Psicólogo (BRASIL, 2011, p. 2, grifo nosso).<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Resolução nº 109, do CNAS, de 11 de novembro de 2009.

<sup>28</sup> Resolução nº 017/2011, do CNAS, ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Para a execução e gestão das ações socioassistenciais, a Resolução nº 017/2011, define quais as categorias profissionais de nível superior que podem fazer atendimentos e quais poderão compor a gestão do SUAS, conforme discriminação a seguir:

**São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais:**

Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional; e Musicoterapeuta.

**São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS:**

Assistente Social; Psicólogo; Advogado; Administrador; Antropólogo; Contador; Economista; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional (IDEM, p. 2-3, grifo nosso).

Ademais, as categorias profissionais que compõem as equipes de referência devem considerar as necessidades de “estruturação e composição, a partir das especificidades e particularidades locais e regionais, do território e das necessidades dos usuários, [...] além de atender as especificidades dos serviços e possuir formação e habilidades para o desenvolvimento de atividades específicas e/ou de assessoria à equipe técnica de referência” (IDEM, p. 2).

Além de estabelecer o quadro funcional dos profissionais da assistência social, as normativas no âmbito do SUAS apresentam os parâmetros gerais para o estabelecimento da gestão do trabalho, bem como o reconhecimento da necessidade de valorização e capacitação permanente dos trabalhadores.

Após traçar de maneira mais ampla a configuração da gestão do trabalho nas ações da PSB e da PSE, e visando para responder um dos objetivos proposto por esse estudo, também será apresentada a configuração da gestão do trabalho nas ações da Proteção Social em Manaus.

Assim, atendendo aos princípios e diretrizes estabelecidos pelos SUAS, a política de assistência social no Amazonas e em Manaus coadunam com as legislações e normativas do SUAS, quando em suas legislações locais conceituam a assistência como política pública de seguridade, não contributiva e dever do estado.

Em nível estadual, a organização da assistência social tem como marco regulatório à Minuta da Lei Estadual de Regulamentação do Sistema Único de Assistência Social de 2016, que instituiu as prerrogativas para a execução da assistência social no Amazonas.

Dessa forma, no Amazonas a Política Estadual de assistência social visa “o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, à garantia dos mínimos sociais, ao

provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (AMAZONAS, 2016, p. 2) e tem por objetivos:

**I – a Proteção Social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:**

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças, aos adolescentes, aos jovens e aos idosos;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

**II – a Promoção da Vigilância Socioassistencial**, por meio de diagnósticos de base territorial acerca da capacidade protetiva das famílias e da exposição a riscos pessoais e sociais;

**III – a Defesa de Direitos**, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais;

**IV – a Garantia de que as ações de assistência social tenham centralidade na família** e garantam a convivência familiar e comunitária;

**V – a contribuição para a inclusão e a equidade de cidadãos** e de grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços assistenciais (IDEM, p. 2, grifo nosso).

Diante do exposto, percebe-se que o direcionamento e diretrizes adotadas pelo Estado estão em consonância ao estabelecido em nível nacional, pois visa estabelecer os serviços, programas, projetos e benefícios a partir dos princípios da gratuidade, da integralidade da proteção socioassistencial, da equidade, do respeito à dignidade e à autonomia, da divulgação dos serviços prestados, além de prever a participação e o controle social (IDEM).

Coerente com a NOB/RH, que estabelece as responsabilidades e atribuições dos gestores municipais, a capital do Estado do Amazonas lançou em seu Diário Oficial do Município de Manaus (Ano XVIII, Edição 4.169) em 19 de julho de 2017, o Plano Municipal que dispõe sobre o SUAS no âmbito do município de Manaus, Lei nº 2.234.

A partir do decreto da Lei nº 2.234, a política de assistência social em Manaus tem seus objetivos baseados nas funções da assistência social estabelecidas na LOAS (1993), tais como:

**I** – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos [...]; **II** – a vigilância socioassistencial [...]; **III** – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais; **IV** – a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle de ações em todos os níveis;

**V** – a primazia da responsabilidade do ente político na condução da Política de Assistência Social na esfera municipal de governo; e **VI** – a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, tendo como base o território (MANAUS, 2017, p. 1).

O Plano Municipal de Assistência Social estabelece como competência e responsabilidades do município de Manaus, através de órgãos de gestão da referida política, a saber:

**I** – destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei Federal n. 8.742, de 1993, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social; [...];

**VI** – implantar: **a)** vigilância socioassistencial no âmbito municipal, visando ao planejamento e à oferta qualificada de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais; **b)** sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação para promover o aprimoramento, qualificação e integração contínuos dos serviços da rede socioassistencial, conforme Pacto de Aprimoramento do Suas e Plano Municipal de Assistência Social;

**VII** – regulamentar: **a)** a Política Municipal de Assistência Social, coordenando sua formulação e implementação em consonância com a Política Nacional de Assistência Social e com a Política Estadual de Assistência Social, observando as deliberações das conferências nacional, estadual e municipal de assistência social e as deliberações de competência do Conselho Municipal de Assistência Social; **b)** os benefícios eventuais e implementá-los de acordo com a resolução específica e em consonância com as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social;

**VIII** – cofinanciar: **a)** o aprimoramento da gestão e dos serviços, programas e projetos de assistência social em âmbito local; **b)** em conjunto com as esferas federal e estadual, a Política Nacional de Educação Permanente, com base nos princípios da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB-RH/Suas), coordenando-a e executando-a em seu âmbito. [...];

**XV** – garantir: [...] **b)** que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com o Plano Plurianual, o Plano de Assistência Social e os compromissos assumidos no Pacto de Aprimoramento do Suas; **c)** a integralidade da proteção socioassistencial à população, primando pela qualificação dos serviços do Suas, exercendo essa responsabilidade de forma compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios; **d)** a capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e conselheiros de assistência social, além de desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social, em especial para fundamentar a análise de situações de vulnerabilidade e risco dos territórios e o equacionamento da oferta de serviços em conformidade com a Tipificação Nacional; **e)** o comando único das ações do Suas pelo órgão gestor da política de assistência social, conforme preconiza a Loas. [...] (IDEM, p. 3-4).

A partir do disposto em relação às responsabilidades, é possível perceber o comprometimento do município em relação à operacionalização da assistência social em Manaus. Porém, não se pode deixar de destacar que se faz necessário um olhar crítico frente a tais deliberações, visto que o plano requer, do ponto de vista do controle social, que haja monitoramento e avaliação das ações apresentadas.

Como mecanismos de gestão, tanto o plano estadual, quanto o plano municipal, se mostram como meios para a efetivação da política de assistência social, apontando o direcionamento esperado para na execução das ações socioassistenciais, em consonância as diretrizes nacionais que regulamentam o SUAS.

## CAPÍTULO III

### AS DEMANDAS DE CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MANAUS/AM

Os debates na gestão do trabalho devem orientar os processos políticos no SUAS, como o mundo do trabalho e a distinção entre trabalho diretamente relacionado com os processos produtivos e trabalho inscrito nos processos de reprodução ampliada da sociabilidade.

Jucimeri Isolda Silveira, 2011.

A centralidade deste estudo está na investigação da dinâmica sócio-histórica de como ocorre a articulação das proposições da PNEP/SUAS nos processos de gestão do trabalho e na prestação dos serviços no âmbito da assistência social em Manaus/AM. Na delimitação do objeto deste estudo buscou-se desvelar as demandas de qualificação profissional nas ações da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média complexidade), visando apresentar o perfil dos trabalhadores dos CRAS e CREAS em Manaus.

#### **3.1 Sujeitos da pesquisa: perfil dos profissionais da política de assistência social em Manaus**

Para a caracterização socioacadêmica dos profissionais que atuam na política de assistência social em Manaus, visando apresentar o perfil desses trabalhadores, foi utilizado o total das 150 respostas de formulários equivalentes aos trabalhadores que responderam à pesquisa do DGSUAS/SEAS.

De acordo com o Censo SUAS (2016)<sup>29</sup>, é possível indicar que os vinte (20) CRAS na cidade de Manaus possuem 334 trabalhadores e os cinco (05) CREAS possuem 55 trabalhadores, totalizando 389 trabalhadores. Os 150 respondentes da pesquisa do DGSUAS/SEAS representam aproximadamente 38,56% do total de trabalhadores que atuam

---

<sup>29</sup> BRASIL. **Censo SUAS 2016**: Resultados Nacionais, Secretarias Municipais de Assistência Social. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário: 2017.

nos CRAS e CREAS de Manaus, quando se compara com os dados do Censo SUAS de Manaus (2016).

De modo que à pesquisa teve o alcance de 18,86% juntos os trabalhadores dos CRAS (63 respondentes do formulário) e 56,36% juntos aos trabalhadores dos CREAS (31 respondentes do formulário), em relação ao total expresso pelo Censo SUAS de Manaus (2016).

Feitos tais esclarecimentos, verifica-se a partir da amostra de 150 sujeitos, no que diz respeito à idade, que há uma variação entre 64 anos a 19 anos de idade, sendo 42 anos a média de idade dos profissionais da assistência social em Manaus.

Em relação ao indicador de gênero<sup>30</sup>, verifica-se que: 81,33% são profissionais do gênero feminino, 15,33% são do gênero masculino e 3,33% não responderam. É possível inferir que ainda existe forte continuidade na predominância das mulheres no âmbito da política de assistência social.

Essa predominância pode ser explicada pelo próprio processo histórico constitutivo da assistência social, que em sua gênese apontava à mulher o papel da realização das “práticas assistencialistas e de cunho humanitário e de incentivo ao espírito filantrópico” (TORRES, 2002, p. 23). Outra questão a ser ponderada diz respeito ao processo de feminização de algumas profissões na perspectiva da divisão sexual do trabalho, principalmente o Serviço Social, que historicamente vem sendo exercido majoritariamente por mulheres.

A indicação da formação profissional pelos sujeitos da pesquisa corrobora com essa reflexão, tendo em vista que é majoritária a predominância dos profissionais de serviço social, como será explicitado a seguir.

Em relação aos indicadores de escolaridade e formação acadêmica dos profissionais da assistência, observou-se, com base em 148 respostas, que a maioria tem como escolaridade o Ensino Superior Completo 72,97%; 7,43% possui Ensino Superior Incompleto; 12,84% possuem o Ensino Médio Completo; 2,70% têm Ensino Médio Incompleto e 1,35% Ensino Fundamental Incompleto.

Dos 108 profissionais que informaram possuir ensino superior completo, majoritariamente assinalaram que sua área de formação é o Serviço Social (39,81%), seguido da Psicologia (20,37%). Foram indicados 16 cursos e/ou áreas de formação diferentes, conforme a tabela a seguir:

---

<sup>30</sup> A pesquisa realizada pelo DGSUAS/SEAS utilizou a categoria sexo, porém optamos pela utilização da categoria gênero, entendendo que a mesma corresponde ao debate atual utilizado nos estudos da sexualidade, nomenclatura vinculada a perspectiva dos direitos humanos. E, também, por essa indicação de substituição da categoria sexo pela categoria gênero aparecer descrita em vários formulários de entrevistas.

<b>Tabela 1- FORMAÇÃO PROFISSIONAL</b>			
<b>Indicador</b>	<b>Discriminação</b>	<b>Nº respostas</b>	<b>%</b>
<b>Área/Curso de Formação</b>	Serviço Social	43	39,81%
	Psicologia	22	20,37%
	Não respondeu	30	27,78%
	Outros: Psicologia/ Pedagogia; Biologia e Direito; Gestão Ambiental; Administração; Direito; Administração Pública; Fisioterapia e Letras; Psicologia/Filosofia; Teologia; Pedagogia; Turismo; Designer de interiores; Ciências Contábeis e Psicologia	13	12,04%
<b>Total</b>	16 áreas/cursos de formação diferentes	108	100,00%

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/ SEAS/AM, 2017/2018.

Outra informação relativa à qualificação profissional evidencia que mais da metade dos profissionais da assistência social possuem alguma especialização (59,48%) e 6,54% estão com especializações em andamento. Podemos observar a variedade dos cursos de especialização citados pelos participantes, voltados principalmente para área de políticas públicas de assistência social e para a gestão:

**Quadro 17 - Cursos de Especialização**

<b>ÁREAS DOS CURSOS</b>	<b>CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO</b>
<b>Assistência Social</b>	Abordagem Sistêmica de Atenção à Família; Atendimento Integral à Família; Assistência Social e Família; Gerontologia Social; Gerontologia Social e Saúde do Idoso; Política Nacional de Assistência Social-SUAS Políticas Públicas de Atenção à Família; Políticas Públicas de Enfrentamento a Violência Familiar; Políticas Públicas e Socioeducação; Políticas Públicas de Atenção à Família; Política Social e Recursos Humanos; Relações Familiares na Abordagem Sistêmica; Segurança Pública com Ênfase em Direitos Humanos e Famílias.
<b>Saúde</b>	Saúde Pública; Dependência Química; História de Saúde na Amazônia; Saúde da Família; Violência na Saúde.
<b>Psicologia</b>	Terapia Cognitivo-comportamental; Terapia Cognitiva; Antropologia da Saúde; Neuropsicopedagogia; Avaliação Psicológica; Psicologia Clínica; Psicologia Clínica e Psicologia Hospitalar; Psicologia Clínica Institucional; Psicologia Jurídica; Psicopatologia; Psicopedagogia; Psicopedagogia Clínica e Institucional.
<b>Administração</b>	Adm. Pública; Direito Público; Liderança de Coachings; MBA em Administração com Ênfase em Processos de Saúde; MBA em Gestão de Pessoas; MBA em Serviços de Saúde; MBA Gestão Pública.
<b>Gestão</b>	Gestão e Controle de Políticas Públicas; Gestão e Planejamento de Políticas Públicas; Gestão de Pessoas; Gestão de Políticas e Políticas em Saúde; Gestão de Políticas Públicas; Gestão de Políticas Públicas em Saúde; Gestão e Planejamento de Políticas Públicas e SUS; Gestão e Planejamento de Projetos Sociais; Gestão e Planejamento de Projetos Sociais com Ênfase em Captação de Recursos; Gestão em Docência Universitária; Gestão em pessoas; Gestão em Política de Saúde; Gestão em Políticas de Seguridade Social; Gestão em Políticas Públicas; Gestão em Serviço Social; Gestão Pública; Gestão Pública e Serviços de Saúde; Gestão Pública Municipal; Gerenciamento em Projeto e Recursos Humanos e Saúde Mental.
<b>Educação</b>	Docência do Ensino Superior; Metodologia do Ensino Superior.
<b>Outros</b>	Atendimento Grupal; Políticas Públicas; Processos e Direito Penal; Segurança Pública com Ênfase em Família; Serviço Social; Teologia.

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/ SEAS/AM, 2017/2018.

Esses dados sugerem a preocupação e o investimento dos trabalhadores no processo de qualificação profissional. Ainda em relação à titulação, destaca-se que a maioria dos profissionais participantes da pesquisa possui apenas especialização, comparando com os profissionais que tem mestrado (4,00%) e doutorado (0,67%). É possível perceber que esse número se torna ainda mais reduzido quando se diz respeito à titulação de doutorado, que não chega a ser 1% dos profissionais.

A tabela 2 nos mostra que em média 21,38% têm uma titulação acima da graduação (especialização, mestrado e doutorado), 3,61% evidenciam que estão cursando uma das modalidades de formação, 23,05% responderam que não possuem nenhuma formação complementar ao curso de graduação.

<b>Tabela 2 - TITULAÇÃO PROFISSIONAL</b>				
<b>Indicador</b>	<b>Especialização %</b>	<b>Mestrado %</b>	<b>Doutorado %</b>	<b>Média %</b>
Não respondeu	24,84%	66,00%	68,67%	<b>53,17%</b>
Não	9,15%	29,33%	30,67%	<b>23,05%</b>
Sim	59,48%	4,00%	0,67%	<b>21,38%</b>
Em andamento	6,54%	0,67%	-	<b>3,61%</b>
<b>Total</b>	100,00%	100,00%	100,00%	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/ SEAS/AM, 2017/2018.

Esses dados corroboram com as reflexões deste estudo e sinalizam a necessidade de ampliação do nível de titulação e formação dos profissionais no âmbito do SUAS em Manaus. É indubitável que o maior grau de titulação incidirá em melhorias no processo de execução, avaliação e redefinição das ações socioassistenciais prestados à população manauara, no sentido da garantia da qualidade dos serviços socioassistenciais.

Adensando essa afirmativa, Silveira (2011) destaca que a consolidação da Assistência Social passa por inúmeras fragilidades, dentre elas a precarização da qualificação profissional, principalmente:

[...] pelo aumento exponencial de trabalhadores sem qualificação suficiente ou desenvolvendo atividades de caráter tradicional e mesmo conservadoras, coerentes com o padrão histórico de Estado em sua feição penal, no binômio “assistência-repressão”, mesmo sob a vigência de novos instrumentos normativos e democráticos; os processos de “criminalização” dos pobres e dos movimentos sociais; o manejo de vidas privadas; o imediatismo das ações que pouco ou nada impactam nas condições de vida da população, ao contrário reproduzem material e imaterialmente a subalternidade, o que é absolutamente incompatível com as conquistas democráticas nesta política (SILVEIRA, 2011, p. 15-16).

Neste sentido, a autora destaca que além da fragilidade na execução dos serviços socioassistenciais, a qualificação insuficiente pode ser, também, um dos fatores que obstaculizam a compreensão da assistência enquanto direito e dever do Estado, colaborando para perpetuação de concepções de caráter assistencialista, e de certa forma esvaziando o sentido da assistência social inserida em um sistema de proteção social, como parte da seguridade social brasileira.

Dentre os indicadores do perfil profissional dos trabalhadores que atuam em Manaus, destaca-se que os profissionais informaram que atuam na política de Assistência Social entre 9 meses e 25 anos, sendo que 71 profissionais (32,72%) indicaram que já exerceram atividades anteriores ao ingresso na Assistência Social. Atualmente, esses profissionais ocupam a função/cargo conforme distribuição detalhada na Tabela 3.

<b>Tabela 3 - FUNÇÃO/CARGO ATUAL</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Nº Respostas</b>	<b>%</b>
Não respondeu	15	10,00%
Assistente Social	43	28,67%
Administrativo; Aux. /Ass./ Téc. Administrativo; Aux. Administrativo/Recepção/Cadastrador/Abordagem; Recepção; Recepcionista	24	16,00%
Psicólogo (a)	22	14,67%
Coordenação/Coordenador (a) Técnico	17	11,33%
Orientadora Social; Monitor/Cuidador social; Operador do Sistema Cadastro Único; Cadastrador (a)	10	6,67%
Gerente; Gerente: Serviço de Proteção Social para PCD e Idosos/PETI; Gerente e Médica Socioeducativa	6	4,00%
Assessor; Assessor Técnico (Advogada); Assessoria Jurídica	3	2,00%
Técnica de Referência	2	1,33%
Serviços Gerais	2	1,33%
Técnico Municipal	1	0,67%
Técnico de Enfermagem	1	0,67%
Técnica do PAEFI	1	0,67%
Diretora	1	0,67%
Chefe de Divisão de Média Complexidade	1	0,67%
Chefe da Divisão de Alta Complexidade	1	0,67%
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018.

É possível apreender da tabela anterior que a maioria dos profissionais que participaram da pesquisa ocupa atualmente as seguintes funções e/ou cargos de Assistentes Sociais (28,67%); Profissionais da área administrativa (16,00%) e Psicólogos (14,67%).

Cumprе destacar, que tanto os assistentes sociais, quanto os psicólogos são profissionais que fazem parte das equipes de referência<sup>31</sup> que atuam na PSB e PSE, conforme

<sup>31</sup> Relembrando que obrigatoriamente as equipes de referência são compostas por: I - da Proteção Social Básica: Assistente Social; Psicólogo. II - da Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social;

a Resolução nº 17/2011, do CNAS, que vem para ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, reconhecendo as categorias profissionais de nível superior<sup>32</sup> para atender às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS.

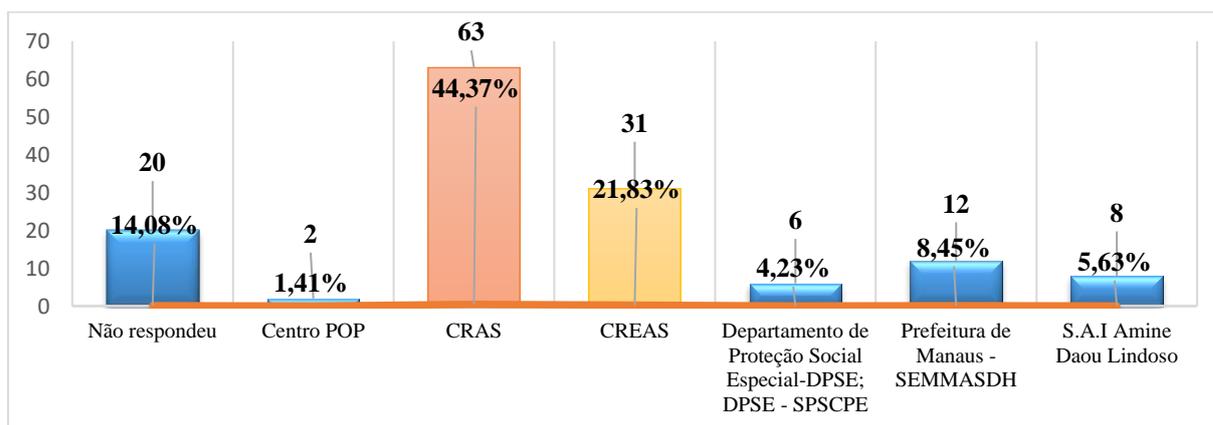
O reconhecimento das diversas áreas de formação profissional constitui-se como primordial para entender as especificidades na composição das equipes de referência, no sentido que a composição das equipes possa vir a contribuir de forma efetiva no processo de consolidação do SUAS enquanto sistema de gestão da política de assistência social.

Equipes compostas por diferentes profissões são necessárias para a identificação de diferentes demandas e para a construção de estratégias de consolidação das ações socioassistenciais prestadas nas unidades públicas de assistência social, lembrando que o exercício profissional dos trabalhadores no âmbito da assistência social deve ser pautado na participação na gestão do trabalho.

No que se refere ao tempo de execução da função/cargo atual, os profissionais indicaram que estão em suas respectivas funções no período entre 2 meses (menor período indicado) e 24 anos (maior período indicado).

O Gráfico 1 apresenta os locais onde esses profissionais estão alocados para o exercício profissional.

**Gráfico 1 - Local de atuação dos respondentes da pesquisa**



**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018.

Psicólogo; Advogado. III - da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social; Psicólogo (BRASIL, 2011).

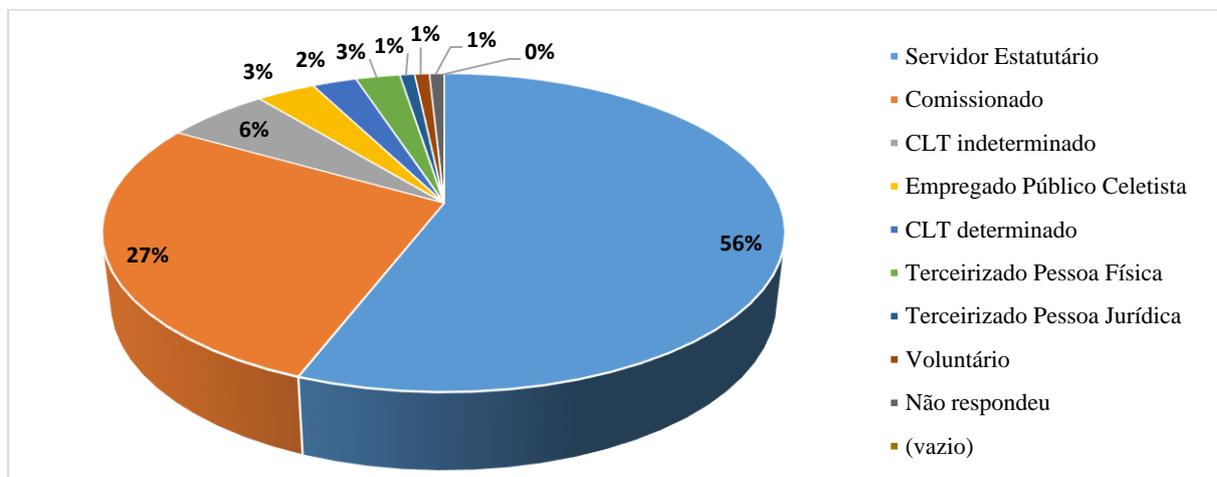
<sup>32</sup> A Resolução nº 17/2011, reconheceu como profissionais que poderão integrar as equipes de referência, para atender especificidades na prestação dos serviços socioassistenciais, as seguintes categorias: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional; e, Musicoterapeuta, ou que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social; Psicólogo; Advogado; Administrador; Antropólogo; Contador; Economista; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo e Terapeuta Ocupacional.

Em sua maioria esses profissionais indicaram que estão alocados nos CRAS com 44,37%, seguidos dos profissionais alocados nos CREAS com 21,83%, 8,45% dos profissionais afirmaram que estão alocados na Prefeitura Municipal de Manaus, seguidos dos profissionais no S.A.I. Amine Daou Lindoso com 5,63%, 4,23% estão no Departamento de Proteção Social Especial-DPSE; DPSE-SPSCPE e 1,41% estão no Centro POP.

Em relação ao local de atuação profissional, merecem destaque os indicadores dos CRAS e CREAS, que juntos representam mais de 60% dos respondentes da pesquisa. Essas unidades representam algumas das unidades públicas de oferta dos serviços socioassistenciais.

Um dos grandes debates no âmbito da política de assistência social diz respeito às formas de contratação e vínculo profissional das equipes de referência e dos profissionais que a executam. Esse debate é importante no sentido de nos indicar os direcionamentos que são tomados por esses profissionais para execução e avaliação da assistência, através da avaliação das ações, dos serviços, projetos, programas e benefícios prestados à população.

**Gráfico 2:** Tipo de Vínculo empregatício



**Fonte:** Elaboração própria (2018), a partir da Pesquisa Documental: Perfil dos Trabalhadores da Assistência Social no Amazonas, 2017/2018.

É possível verificar que 56% dos profissionais que responderam à pesquisa e que atuam na assistência em Manaus são servidores estatutários, seguidos dos profissionais que têm como vínculo cargos comissionados, com 26%. A maioria dos profissionais relatou que não possui outro vínculo empregatício (81,76%), atuando apenas na assistência social. Apenas 9,46% informaram possuir outro vínculo.

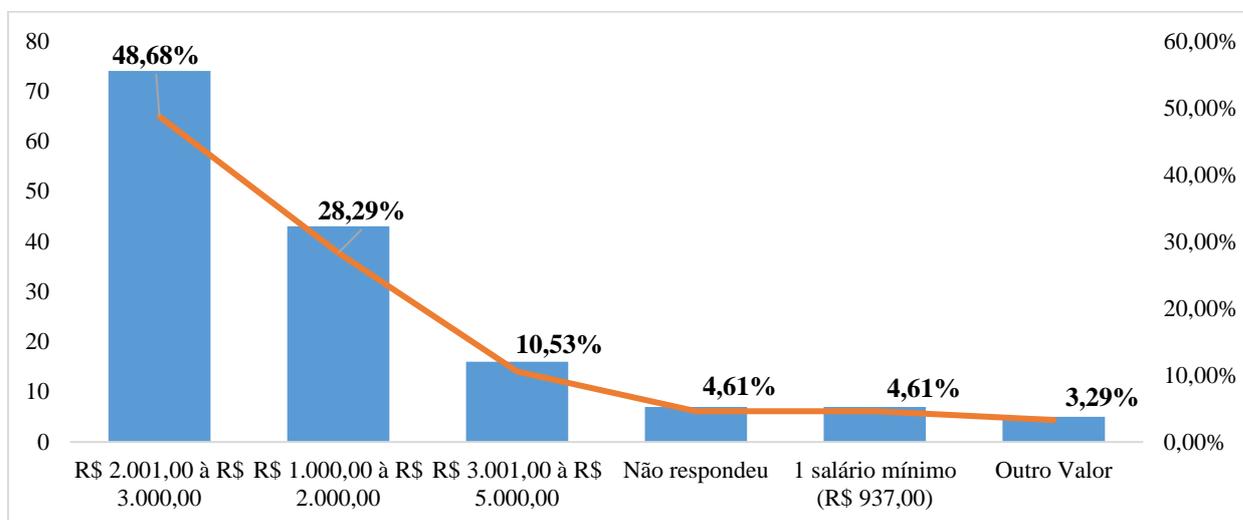
Os dados apresentados anteriormente nos revelam, em relação às formas de contratação, que a política de assistência em Manaus se direciona ao disposto nas normativas referentes à gestão do trabalho no âmbito do SUAS, considerando que 56% são estatutários, o

que sinaliza para o aspecto de valorização dos trabalhadores, contudo, como estamos tratando de uma amostra, cabe ressaltar a continua necessidade de contratação de profissionais via concurso público, para que a gestão do trabalho consiga se contrapor ao recorrente processo de precarização dos vínculos mediante trabalhos temporários.

Essas normativas estabelecem como forma de valorização e reconhecimento dos recursos humanos, que as formas de contratação devem ser estabelecidas através de concursos públicos, com formação de Planos de cargos, carreira e salários (PCCS) em todos os níveis. Além da criação de mesas de negociação entre empregados e empregadores, oferta de educação permanente e capacitação continuada (SILVEIRA, 2011; BRASIL, 2004; BRASIL, 2005).

Ainda pensando acerca da valorização dos trabalhadores, quando questionados acerca de sua faixa salarial, os profissionais em sua maioria expuseram que recebem entre R\$ 2.001,00 à R\$ 3.000,00, o que representa 48,68%, seguidos dos profissionais que informaram receber entre R\$ 1.000,00 à R\$ 2.000,00, o que representa 28,29%.

**Gráfico 3 - Faixa Salarial**



**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018.

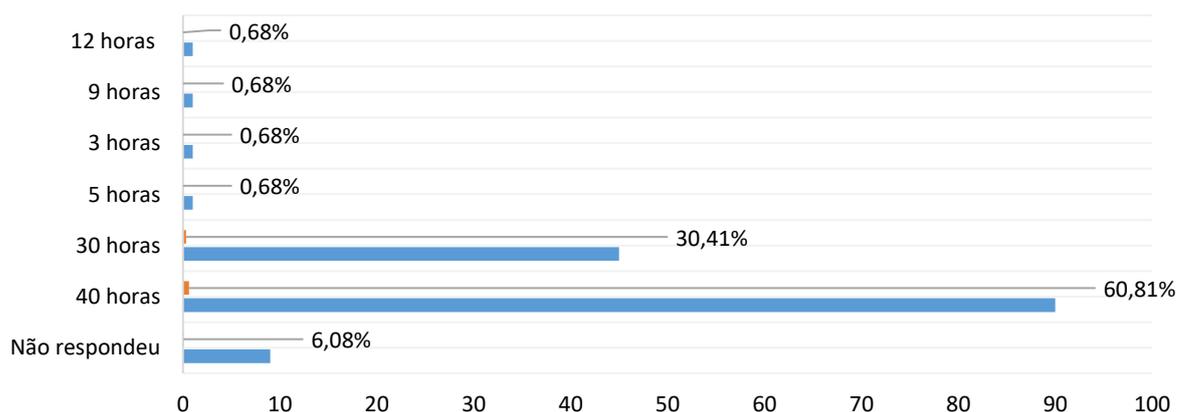
Tendo em vista que a maioria dos profissionais expressou ter como faixa salarial entre R\$ 2.001,00 à R\$ 3.000,00, e que esse valor deve referir-se aos técnicos das equipes de referência (como mostrado expresso em sua maioria por assistentes sociais e psicólogos), é preciso destacar que a questão da valorização profissional não está sendo efetivada no sentido da valorização salarial.

Quando se compara o valor médio do salário dos profissionais das equipes de referência mais expressivos na pesquisa (assistentes sociais e psicólogos), levando em conta o valor máximo de R\$ 3.000,00, com o salário proposto, por exemplo, nos últimos editais de concursos para a Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas<sup>33</sup>, que foi de R\$ 4.648,48, a diferença fica em torno de R\$ 1.648,48. E também quando se compara com o valor proposto para a Defensoria Pública do Estado do Amazonas<sup>34</sup>, que foi de R\$ 5.220,70 mensais, a diferença é de R\$ 2.220,70. E ainda quando se compara com a área da educação, com o concurso da Secretaria Municipal de Educação<sup>35</sup>, que gira em torno de R\$ 3.114,84, a diferença cai para R\$ 114,84.

Confrontando esses valores, é possível verificar a disparidade entre os salários nos diversos locais e áreas de atuação. Assim, não é possível falar em uma “verdadeira valorização dos trabalhadores” se não existir isonomia salarial, ou seja, que independentemente do local de atuação exista um piso salarial mínimo para os profissionais de Serviço Social, evitando maior discrepância entre o valor recebido por profissionais da assistência social, quando se compara com profissionais da saúde e campo sociojurídico, por exemplo.

Outro indicador referente à valorização do trabalhador diz respeito à carga horária de trabalho.

**Gráfico 4 - Carga Horária**



**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018.

<sup>33</sup> Edital N° 01/2014. Secretaria de Estado De Saúde do Amazonas, de 10 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/concursos/susam/superior>> Acessado em: 13/08/2018.

<sup>34</sup> Edital N° 01/2017. Defensoria Pública do Estado do Amazonas, publicado no Diário Eletrônico da Defensoria do Estado, edição de 20 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.concursosfcc.com.br/concursos/dpeam117/index.html>> Acessado em: 13/08/2018.

<sup>35</sup> Edital N° 01/2018. Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino, de 19 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.institutoacesso.org.br/>> Acessado em: 13/08/2018.

É possível verificar que, em sua maioria (60,81%), os profissionais relatam que trabalham 40 horas semanais, seguidos dos que trabalham 30 horas semanais (30,41%). Essa carga horária de 40h vai de encontro às deliberações de profissões como o serviço social<sup>36</sup> e a psicologia<sup>37</sup>, que atuam nas equipes de referência, e que lutam pela implementação da redução da jornada de trabalho para 30 horas semanais, sem que haja redução salarial ou qualquer outro dano.

A partir das novas bases da gestão do trabalho no âmbito da política de assistência social, a questão da carga horária semanal de trabalho aparece como um dos indicadores utilizados para o estabelecimento dos parâmetros das condições institucionais adequadas à realização do exercício profissional. Nesse sentido, diante dos dados expostos, é possível inferir que nas atuais condições de carga horária exaustiva para um trabalho que exige um profissional motivado para um atendimento qualificado, vislumbra-se a necessidade de ampliação de quadros via concurso público para a garantia das 30 horas semanais, visando contribuir para uma resposta mais qualificadas às demandas de trabalho no âmbito do SUAS em Manaus.

Pensando em contribuir para o processo de desprecarização do trabalho no SUAS, no ano de 2013 o Fórum Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS lançou uma campanha nacional<sup>38</sup> por mais concursos públicos e contra a precarização do trabalho na assistência social. Essa campanha tem por objetivo:

Lutar contra a precarização dos vínculos/terceirização e condições de trabalho no SUAS;  
Propiciar a valorização do trabalho e esclarecer os direitos dos/as trabalhadores/as do SUAS e a efetivação dos direitos sociais;  
Difundir a necessidade de profissionalização do trabalho no SUAS;  
Fomentar a implantação/implementação da gestão do trabalho nos municípios e estados (Fórum Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS, 2013, s/n).

Pensar formas de desprecarização dos vínculos de trabalho, das relações de trabalho, da carga horária e do salário é muito importante no sentido da construção de mecanismos e estratégias para efetivação da política de assistência social, conferindo maior qualidade na execução e prestação dos serviços.

---

<sup>36</sup> Para maiores informações sobre as 30 horas semanais para o serviço social procurar a Lei 12.317, de 26 de agosto de 2010, que altera o artigo 5º da Lei de Regulamentação Profissional (Lei 8.662/1993) que define a jornada máxima de trabalho de assistentes sociais em 30 horas semanais sem redução salarial.

<sup>37</sup> Para maiores informações sobre as 30 horas semanais para a psicologia, acessar <<https://site.cfp.org.br/30hpsicologia/>> Acessado: 12/06/2018.

<sup>38</sup> Campanha Nacional por Concursos Públicos e Contra a Precarização no SUAS. Disponível: <<http://fntsuas.blogspot.com/2013/04/campanha-nacional-por-concurso-publico.html>> Acessado: 12/06/2018.

Com intuito de obter dados em relação à participação desses trabalhadores em instâncias de controle social, foi solicitado aos profissionais para enumerarem os espaços dos quais participam, entendendo o controle social como:

A participação efetiva da sociedade organizada nas Conferências de Assistência Social, Conselhos de Assistência Social e Fóruns, na definição, planejamento, implementação e avaliação da Política Pública. No âmbito do SUAS, o controle social é fundamental para a sua implementação, devendo ser extensivo à gestão do trabalho (BRASIL, 2006, p. 37).

Como resultado, é possível observar que 55,49% dos trabalhadores não responderam esse questionamento. Mas, é preciso ajuizar que o formulário utilizado na pesquisa, para essa pergunta, não tinha opção de “Não participo”, e também, não tinha disponível nenhum local para justificar a razão para não participação.

Essa elevada falta de respostas por parte dos trabalhadores nos indica que não existe grande incidência de participação dos profissionais da assistência social em instâncias e espaços de controle social.

<b>Tabela 4 - Participação em Instâncias de Controle Social</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Nº Respostas</b>	<b>%</b>
Não respondeu	96	55,49%
Fóruns dos Trabalhadores do SUAS	19	10,98%
Conselhos de Classe Profissional	19	10,98%
Sindicato	15	8,67%
Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS	5	2,89%
Outros	9	2,89%
Movimentos Sociais	4	2,31%
Associação Comunitária	3	1,73%
Conselho Municipal do Idoso - CMI	1	0,58%
Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS	1	0,58%
Conselho Municipal do Direito da Mulher	1	0,58%
Total Geral	173	100,00%

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018.

Em relação aos profissionais que indicaram participar em instâncias de controle social, em sua maioria indicaram participar do Fórum dos Trabalhadores do SUAS (10,98%), dos Conselhos de Classe Profissional (10,98%) e de Sindicatos (8,67%). Reitera-se que é através da participação nos diversos espaços de debate que se pode avançar na mobilização e articulação em torno das melhorias das políticas públicas, pois isso essa não participação é um dado que precisa de reflexão crítica por parte dos trabalhadores do SUAS em Manaus.

A participação nessas instâncias de controle se adensam, principalmente a partir da própria promulgação da CF/1988, da LOAS/1993, da PNAS/2004 e das demais normativas,

que respaldam e reafirmam a importância da articulação entre trabalhadores e sociedade no reconhecimento, na formulação, na execução, na gestão, monitoramento e avaliação da assistência social enquanto política de seguridade social.

Nessa perspectiva, a NOB/RH (2006) traz os objetivos do controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS, a saber:

1. A implementação das discussões e deliberações das instâncias de controle social do SUAS, sobre a Gestão do Trabalho, objetivam impactar na qualidade dos serviços socioassistenciais e do acesso do usuário a esses.
2. A fiscalização do exercício profissional e a regulamentação das condições técnicas e éticas do trabalho das profissões regulamentadas cabem aos Conselhos Federais e Regionais respectivos. Essa fiscalização, diferentemente da realizada pelos sindicatos, não se detém nos direitos trabalhistas, mas no cumprimento das competências e atribuições privativas dos profissionais, bem como na garantia das condições necessárias ao exercício profissional pelos empregadores, sejam eles públicos ou privados.
3. A ampliação do debate com a população sobre Controle Social, garantindo a participação de todas as entidades representativas.
4. Deverão ser constituídas, no âmbito dos Conselhos de Assistência Social, estaduais, do Distrito Federal e municipais, comissões paritárias entre governo e sociedade civil para tratar da gestão do trabalho, visando a acompanhar a implementação das deliberações dos Conselhos acerca dos trabalhadores no SUAS, na respectiva instância de governo.
5. As representações de trabalhadores e de entidades ou organizações de Assistência Social conveniadas podem propor uma agenda de discussão e ações ao Plenário dos respectivos Conselhos de Assistência Social.
6. Deverão ser criados espaços de debate e formulação de propostas, bem como organizados Seminários Nacionais, Estaduais, Regionais e locais do trabalho para aprofundamento e revisão da NOB-RH/SUAS, em especial nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social.
7. Implementar a gestão colegiada e participativa no SUAS, como forma de democratizar as relações de trabalho e incorporar o conhecimento obtido pelos trabalhadores, no exercício da sua profissão e no cotidiano dos serviços.
8. Os Conselhos de Assistência Social deverão acolher, deliberar e encaminhar resultados de apuração de denúncias dos usuários do SUAS, quanto à baixa resolutividade de serviços, maus-tratos aos usuários e negligência gerada por atos próprios dos trabalhadores, gestores e prestadores de serviços socioassistenciais, estimulando a criação de Ouvidorias. (BRASIL, 2006, p. 35-36).

Como foi explicitada ao longo dos capítulos, a história da própria constituição da política de assistência social é marcada pelo processo de participação dos trabalhadores em instâncias de representatividade, com intuito de sobrepujar formas pretéritas de assistência, com a criação de novas práticas pautadas no entendimento da assistência enquanto direito e política pública inserida no campo da seguridade.

Portanto, a participação dos trabalhadores nos processos políticos de consolidação da assistência social deve ser direcionada na reconstrução do próprio perfil dos trabalhadores, baseados no compromisso de afirmação de direitos, incorporando práticas democráticas e participativas.

### 3.2 Identificação das dificuldades de operacionalização das ações profissionais mais prevalentes nos CRAS e CREAS

A partir da Constituição de 1988, os novos marcos conceituais e regulatórios da Política de Assistência Social Brasileira contribuíram para a consolidação de uma nova concepção acerca das configurações da assistência social, cujo processo de resignificação se expandiu, principalmente, a partir do debate do novo modelo de organização e de gestão, o SUAS, que traz como grande desafio a valorização dos trabalhadores.

Conscientes que realizar qualquer tipo de mudança não é tarefa fácil, sabe-se que para sua execução são necessários diversos fatores, que juntos, colaboram para a transformação de posturas cristalizadas. Por isso, para melhor apreender os entraves que permeiam esse processo de mudança, é preciso reconhecer que se faz necessário identificar as dificuldades de operacionalização das ações profissionais no âmbito da assistência social, pois como destaca Silveira (2011)

As novas requisições para o trabalho na assistência social exigem a capacidade de exercer a autonomia, a crítica e a criatividade, nos processos de desenvolvimento de protagonismo, autonomia e participação, no projeto de ampliação dos direitos e dos mecanismos democráticos com a reestruturação do setor público na assistência social (SILVEIRA, 2011, p. 30).

Exposto isso, compreende-se que as dificuldades de operacionalização nas ações profissionais também são fruto de diversos fatores, dentre eles é possível destacar a relação entre a reduzida quantidade de unidades públicas e a quantidade de população do município, conforme exposto no quadro a seguir:

**Quadro 18** - Identificação CENSO SUAS (2016) dos CREAS e CRAS Manaus

<b>INFORMAÇÕES CENSO SUAS (2016): CREAS MANAUS</b>				
<b>Porte SUAS</b>	<b>Localização</b>	<b>Tipo</b>	<b>Horário de funcionamento</b>	
			<b>Semana</b>	<b>Diária</b>
Metrópole 1.802.014 pessoas	5 unidades: 3 Urbano central; 2 Urbano periférico	Municipal	5 dias por semana	8 horas por dia
Nº de trabalhadores nos CREAS: 55				
<b>INFORMAÇÕES CENSO SUAS (2016): CRAS MANAUS</b>				
<b>Porte SUAS</b>	<b>Localização</b>	<b>Capacidade de referenciamento por CRAS</b>	<b>Horário de funcionamento</b>	
			<b>Semana</b>	<b>Diária</b>
Metrópole 1.802.014 pessoas	20 unidades: 10 Urbano central; 10 Urbano periférico	5.000 famílias referenciadas	5 dias por semana	8 horas por dia (8 unid); 9 horas por dia (12 unid)
Nº de trabalhadores nos CRAS: 334				

**Fonte:** Elaboração própria (2018), a partir do CENSO SUAS, 2016; SEMMASDH, 2018; Censo IBGE, 2010.

Em termos mais amplos, segundo o Censo SUAS (2016) e a SEMMASDH, a rede socioassistencial pública de atendimento nos níveis de proteção social básica e especial de média complexidade, na cidade de Manaus é composta por 25 (vinte e cinco) unidades, sendo 5 CREAS e 20 CRAS.

Segundo o Censo SUAS (2016), os CRAS na cidade de Manaus possuem 334 trabalhadores e os CREAS possuem de 55 trabalhadores. O levantamento também evidencia que 100% dos CRAS informaram não possuir equipe técnica adicional (além do número previsto pela NOB-RH/SUAS) específica para deslocamento, visando o atendimento à população em territórios extensos e áreas isoladas.

A relação entre o número de unidades e o número de trabalhadores destaca a necessidade constante de reestruturação e ampliação dos quadros profissionais, pois são esses profissionais que são responsáveis pela materialização da política de assistência social.

É possível explicar tal afirmativa quando se destaca os indicadores referentes ao município de Manaus, tais como: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, correspondente a 0,737, sendo o salário médio mensal dos trabalhadores formais igual a 3,1 salários mínimos, constituindo de apenas 26,00% a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total.

Já os domicílios com rendimento mensal de até meio salário mínimo correspondem à 37.9%, a taxa de mortalidade infantil média o município corresponde 13.8 para 1.000 nascidos vivos (IBGE, 2010; 2015)<sup>39</sup>.

Esses indicadores estatísticos permitem apontar um panorama para aferir que, mesmo sabendo que o número de unidades e de profissionais que compõem o quadro profissional corresponde ao exigido na legislação, apreende-se que a realidade exige uma maior quantidade (de unidades e profissionais) frente às demandas decorrentes das expressões da questão social que foram sinalizadas nos indicadores sociais anteriormente evidenciados (IBGE, 2010; 2015).

Ademais, quando se trata da estrutura física das unidades, é possível destacar no Quadro 19, quais os equipamentos e materiais estão em funcionamento mínimos no CREAS e CRAS do município de Manaus, sabendo que essas unidades devem obedecer a critérios de estruturação e operacionais.

**Quadro 19** - Estrutura Física dos CREAS e CRAS de Manaus

<b>ESTRUTURA FÍSICA DOS CREAS E CRAS DE MANAUS</b>
--

<sup>39</sup> Panorama Manaus, IBGE (2010;2015).

Equipamentos e materiais disponíveis, em perfeito funcionamento, para o desenvolvimento dos serviços				
Equipamentos e materiais disponíveis	CREAS		CRAS	
	Sim	Não	Sim	Não
Telefone	5	0	-	-
Telefone de uso exclusivo	-	-	17	3
Telefone de uso compartilhado	-	-	2	18
Impressora	3	2	20	0
Máquina copiadora	-	-	16	4
Tv	4	1	17	3
Equipamento de som	0	5	12	8
DVD/Blu-Ray/Vídeo Cassete	3	2	16	4
Datashow	4	1	18	2
Câmera Fotográfica/ Máquina Fotográfica	1	4	9	11
Filmadora	0	5	1	19
Veículo de uso exclusivo	1	4	18	2
Veículo de uso compartilhado	4	1	2	18
Embarcação	-	-	0	20
Acervo bibliográfico	2	3	13	7
Mobiliário/materiais para atender crianças (mesa infantil, tapete emborrachado, brinquedos, etc.)	3	2	-	-
Brinquedoteca	-	-	8	12
Brinquedos	-	-	20	0
Materiais pedagógicos, culturais e esportivos	3	2	20	0
Computadores	21		172	
Com acesso à internet	17		142	

**Fonte:** Elaboração própria (2018), a partir do CENSO SUAS, 2016.

As Orientações Técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2009) que se referem aos CRAS indicam que fatores, como o número de unidades, equipe de referência, equipe técnica, horário de funcionamento, espaço físico, infraestrutura, são expressos como importantes indicadores para a qualidade do acesso aos direitos socioassistenciais assegurados. Assim, o “espaço físico é reflexo de uma concepção. Deve ser organizado de modo que as famílias que vivem no território de abrangência [...] o reconheçam com uma unidade pública que possibilite acesso a direitos” (IDEM, 2009, p. 48).

As condições de trabalho representam as condições para o desempenho efetivo das ações desempenhadas pelos trabalhadores nas diversas unidades da assistência social, respeitando sua autonomia profissional. Assim, são também considerados desafios enfrentados pelos trabalhadores na qualificação dos serviços prestados e na relação com a população.

De tal modo, que a pesquisa buscou saber quais são as condições de trabalho dos profissionais que atuam na assistência social em Manaus, conforme a tabela a seguir:

Tabela 5 - CONDIÇÕES DE TRABALHO	
Indicador	%
Possui acesso à internet	13,88%
Recebimento de salário conforme calendário de pagamento	13,76%

Possui equipamentos mobiliários (Ex: mesa, cadeiras, armários, etc)	12,78%
Possui equipamentos tecnológicos (Ex: computador, impressora, Datashow, etc)	12,65%
Material de expediente (caneta, cartucho, papel, etc)	10,69%
O acesso à internet possibilita eficácia e eficiência do trabalho	9,83%
Transporte para realização de visita técnica e outras demandas	9,34%
Possui sala que garanta o sigilo profissional	6,63%
Está cadastrado no Sistema Rede SUAS	6,39%
Não respondeu	2,83%
Diárias e passagens para qualificação profissional	1,23%
<b>Total Geral</b>	100,00%

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018.

Os dados apresentados evidenciam elementos que devem ser problematizados pela gestão do trabalho em Manaus, e que precisam e devem ser melhorados.

O primeiro elemento a ser destacado é a inexpressiva valorização dos trabalhadores quanto à concessão de diárias e passagens para qualificação profissional. Apenas 1,23% respondentes informaram que são disponibilizadas diárias e passagens para qualificação profissional, o que revela o baixo incentivo ao processo de formação e qualificação profissional. Outro dado agravante em relação à questão da valorização profissional, é que apenas 13,76% dos profissionais recebem o salário conforme folha de pagamento.

Os dados nos revelam, também, que apenas 6,63% dos profissionais indicaram possuir sala que garanta o sigilo profissional. Não ter condições para que ocorra o sigilo profissional fere os princípios éticos trazidos pela NOB/SUAS (2012) para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS, quando não garante:

aos profissionais as condições necessárias para a oferta de serviços em local adequado e acessível aos usuários, com a preservação do sigilo sobre as informações prestadas no atendimento socioassistencial, de forma a assegurar o compromisso ético e profissional estabelecidos na Norma Operacional Básica de Recurso Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2012, p. 17).

A falta de sigilo também fere o Código de Ética dos Assistentes Sociais (1993), quando não respeita o direito do assistente social a “inviolabilidade do local de trabalho e respectivos arquivos e documentação, garantindo o sigilo profissional” (Idem, p. 4). Fere também o direito dos demais profissionais a ter ambiente de trabalho com as condições para a realização de seu trabalho. E, também fere gravemente o direito do usuário, quando não garante as condições necessárias para atendimento qualificado.

A pesquisa indica que em relação aos equipamentos e materiais disponíveis, apenas 12,65% relatam possuir equipamentos tecnológicos, e apenas 13,88% dos trabalhadores afirmaram possuir acesso à internet. Esse índice pode ser considerado preocupante ao

processo de desenvolvimento de atividades próprias da dinâmica dessas instituições, visto que a assistência social conta com sistemas de informações, como o cadastro e alimentação do sistema de vigilância, que exigem necessariamente acesso constante e regular à internet. Essa preocupação torna-se real quando apenas 9,83% dos trabalhadores afirmaram que o acesso à internet possibilita eficácia e eficiência do trabalho.

Apenas 9,34% dos trabalhadores indicaram ter acesso ao transporte para realização de visita técnica e outras demandas, pois os profissionais informaram na opção “Outros” ou em campos não destinados a resposta (geralmente no verso das páginas do formulário), a existência de um sistema de rodízio para o uso do transporte entre as instituições. Além de indicarem, em alguns casos, a falta de combustível.

A apresentação esquemática da estruturação das unidades e das condições de trabalho indicadas pelos profissionais configuram-se como indicativos para se perceber se a infraestrutura disposta corresponde à necessidade concreta para realização de atendimento qualificado, onde a execução das ações, programas, projetos e benefícios socioassistenciais não sejam inviabilizados por falta de equipamentos e de estrutura adequada.

Com os elementos apresentados, é possível afirmar que as unidades públicas de assistência social em Manaus necessitam de maior adequação em relação a sua estrutura física, pois os trabalhadores indicam a falta de elementos básicos para execução de suas atividades como equipamentos mobiliários e material de expediente nas instituições.

Como propõe a própria normativa no âmbito do SUAS, um dos caminhos de superação das adversidades na execução das atividades em unidades socioassistenciais consiste em identificar se a estrutura dessas unidades coaduna com o reordenamento das diretrizes de descentralização na intervenção, na direção de maior efetividade e democratização dos serviços.

A NOB/SUAS em seu Art. 109 reafirma o papel estatal na execução da política de assistência social quando resguarda, através dos pressupostos da gestão do trabalho no âmbito do SUAS, que deve estar o “planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2012, p. 46).

No mais, vale lembrar que a NOB/RH, considera a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS como:

A gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis

profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, entre outros aspectos (BRASIL, 2006, p. 38).

Nessa perspectiva, a correlação e articulação entre teoria e prática são considerados elementos primordiais para a realização das diversas ações dentro do trabalho no SUAS. Assim, conforme Couto (*et al* 2011, p.58), “[...] o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção”. Endossando tal argumento, Rizzotti (2011) aponta que:

[...] não há dicotomia entre teoria e prática, trabalho técnico e projeto ético-político e execução e gestão, tais temas permanecem presentes e integrados no cotidiano do trabalho, fazendo com que os profissionais qualifiquem suas ações e, com isso, os serviços, por sua capacidade de se manter vinculados ao objetivo de garantir direitos e proteção social (IDEM, p. 83).

Para explicitar essa relação entre teoria e prática no exercício profissional, dentro da base de dados utilizada, verificou-se que foi pedido aos profissionais que participaram da 1ª fase do CapacitaSUAS<sup>40</sup> no Amazonas para assinalarem como eles articularam em sua prática profissional cotidiana a teoria ministrada na capacitação disponibilizada, conforme os cursos/temas abordados: Curso 1: Introdução ao Provimento de Serviços e Benefícios Sociassistenciais do SUAS e a implementação de Ações do Plano Brasil Sem Miséria; Curso 2: Atualização dos Indicadores para o Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria; e Curso 3: Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS.

Dos profissionais que informaram ter participado do Curso 1 do CapacitaSUAS 1ª fase, em sua maioria (50,00%) expressaram correlacionar teoria e prática referente à Proteção Social Básica, e minoritariamente (7,69%) expressaram conseguir articulação quando se refere ao Conhecimento e compreensão do desenho e dos meios de operacionalização das agendas estratégicas de Governo que fazem interface com o SUAS.

**Tabela 6 - CURSO 1: Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e a implementação do Plano de Ações do Plano Brasil Sem Miséria**

<b>Relacionar teoria e prática profissional</b>	<b>Nº Respostas</b>	<b>%</b>
Compreensão do modelo sistêmico de garantia dos direitos socioassistenciais constituídos pela CF/88 e a LOAS/93 e suas atualizações e consubstanciado no SUAS	12	23,08%
Conhecimento e compreensão do desenho e dos meios de operacionalização das	4	7,69%

<sup>40</sup> O Programa Nacional de Capacitação do SUAS foi instituído em 2012, e destina-se aos trabalhadores do SUAS que atuam na rede socioassistencial e aos agentes de controle social no exercício de suas competências e responsabilidades nos conselhos de assistência social.

agendas estratégicas de Governo que fazem interface com o SUAS		
Proteção Social Básica	26	50,00%
Proteção Social Especial	10	19,23%
Total Geral	52	100,00%

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada na SEAS/AM, 2017/2018.

Aos que participaram do Curso 2 do CapacitaSUAS 1ª fase, (32,00%) apontaram ter articulado teoria e prática com o quesito de conhecimento e prática sobre o uso de sistemas de informação. E apenas 17,86% correlacionaram aos Conceitos essenciais à elaboração dos planos Municipais, de Assistência Social e ao acompanhamento das ações do SUAS e Brasil Sem Miséria.

<b>Tabela 7 - CURSO 2: Atualização dos Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do Plano Brasil Sem Miséria</b>		
<b>Relacionar teoria e prática profissional</b>	<b>Nº Respostas</b>	<b>%</b>
Os dados e indicadores usados na elaboração de diagnósticos socioeconômico	7	25,00%
Conhecimento e prática sobre o uso de sistemas de informação	9	32,14%
Conceitos essenciais à elaboração dos planos Municipais, de Assistência Social e ao acompanhamento das ações do SUAS e Brasil Sem Miséria	5	17,86%
Compreensão das condições de oferta e de operacionalização dos serviços, programas, projeto e entregas de previstos no âmbito do SUAS e Brasil Sem Miséria	7	25,00%
Total Geral	28	100,00%

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017.

Em relação aos participantes do Curso 3, verificou-se que 55,56% relacionaram aos conhecimentos práticos sobre o sistema de planejamento orçamentário brasileiro e a gestão financeira e orçamentária do SUAS e 44,44% relacionaram aos conhecimentos práticos sobre as atividades de Gestão dos Fundos de Assistência Social.

<b>Tabela 8 - Curso 3: Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS</b>		
<b>Relacionar teoria e prática profissional</b>	<b>Nº Respostas</b>	<b>%</b>
Conhecimentos práticos sobre o sistema de planejamento orçamentário brasileiro e a gestão financeira e orçamentária do SUAS	5	55,56%
Conhecimentos práticos sobre as atividades de Gestão dos Fundos de Assistência Social	4	44,44%
Total Geral	9	100,00%

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017.

Como é possível observar, em relação aos três cursos ofertados na primeira fase do CapacitaSUAS em Manaus, que se configura como o principal mecanismo utilizado para capacitação no âmbito do SUAS no Amazonas, os trabalhadores informaram de maneira expressiva o processo de articulação entre o conteúdo dos cursos e seu exercício profissional.

Ademais, é possível destacar a diversidade de conteúdo de cada curso, e que em todos os cursos os profissionais expressam, de algum modo, que buscaram correlacionar e aplicar o conhecimento apreendido nos cursos ofertados. Desta forma, a tabela a seguir destaca a aplicação do conhecimento em seu cotidiano profissional, a partir da elaboração de categorias depreendidas da análise de conteúdo das narrativas registradas nos formulários da pesquisa, relacionadas os três cursos do CapacitaSUAS.

**Quadro 20** - Aplicação do conhecimento apreendido no CapacitaSUAS na prática

Categorias elaboradas com base na análise de conteúdo	Detalhamento das narrativas das respostas sobre a aplicação do conhecimento apreendido no CapacitaSUAS apresentadas pelos respondentes que participaram dos cursos
<b>Atendimento</b>	No atendimento aos usuários/ Atendimento conforme o SUAS e LOAS/93/ No melhor atendimento (orientação e encaminhamentos) aos usuários/ No atendimento e acompanhamento familiar/ Na melhoria da execução dos serviços/ No dia-a-dia com os usuários de Alta Complexidade informando dos serviços de PSE/ Serviço Social de Convivência e Fortalecimento de Vínculos/ Nas ações realizadas com os usuários e famílias no CRAS/ No atendimento e acompanhamento das famílias do CRAS/ <b>No aperfeiçoamento do atendimento e orientação aos usuários do SUAS</b> Comparo aos Programas Sociais (perfis) para cada família e/ou de acordo com a família/ Através de Oficinas previamente elaboradas às famílias/ Através de Oficinas previamente elaboradas/ <b>Atuação e conhecimento na melhoria e atendimento do usuário/</b> Atuando no Conselho.
<b>Orientação</b>	Orientações diversas/ Orientação aos usuários acerca dos benefícios e programas do PSB/ Orientação aos usuários sempre na perspectiva de "direito"/ <b>Orientação aos usuários sobre seus direitos e formas de acesso/</b> Orientação dos usuários quanto aos benefícios/ Viabilizando e orientando os usuários acerca de seus direitos/ Transmissão aos usuários quanto aos direitos sociais/ Na orientação dos usuários quanto os benefícios/ Nas orientações/ <b>Mostrando aos usuários seus direitos e garantias enquanto cidadãos/</b> Conhecimentos aos usuários dos direitos sociais/ Capacitação de cursos Palestras com famílias e usuários para conscientização e emponderamento dos direitos sociais/ <b>Melhor orientar os usuários sobre os serviços.</b>
<b>Encaminhamentos</b>	Nos encaminhamentos/ <b>Para encaminhamento dos usuários para acesso aos serviços/benefícios;</b> Através da inclusão de usuários em situação de vulnerabilidade e risco social na rede de Proteção Social local/ Garantindo a política de A. Social na vida das famílias/ <b>Inserção e encaminhamento das famílias aos Serviços/Benefícios Socioassistenciais/</b> Possibilitando o acesso aos usuários dos benefícios socioassistenciais / Se necessário, encaminhamento para o CREAS/
<b>Elaboração de Planos e Ações</b>	<b>Desenvolvendo as ações e aprimoramento os instrumentais técnico-operativo/</b> Com ações de prevenções de risco e vulnerabilidade dos cidadãos/ Incluindo famílias no Cadastro Único do Governo Federal/ Informando os usuários dos Programas Sociais existentes no município de Manaus/ <b>Contribuiu para elaboração do Plano Anual/</b> Elaboração do Planejamento no SCFV/ Desenvolvendo as ações com os usuários/ Para elaboração do Planejamento anual/ No Plano de Ação deste CRAS.
<b>Entendimento do SUAS</b>	Através do Equipamento CRAS/ PAEFI e Medidas Socioeducativas/ Atuava como técnico em um CREAS/ No caso do CRAS - trabalhamos com o Plano Brasil sem Miséria na oferta do PRONATEC/ <b>Compreensão dos Serviços e Benefícios socioassistenciais/</b> Utilizando a teoria para operacionalizar os sistemas direcionados para Proteção Social Básica/ O curso clarificou a diferença entre atendimento e acompanhamento: Explicou suas diferenças e conceitos/ Temáticas de outros municípios e estados/ <b>Acesso ao Sistema de Informação/</b> Nas pesquisas das áreas do território para elaboração do Censo SUAS/ Leitura, análise e consulta/ Fundamentação de relatórios e oficinas/ Compreende que a Prefeitura possui dificuldades na gestão Fundo de Assistência Social, pois não

	utiliza os recursos de forma eficaz para os Programas/ Serviços/ Na fiscalização dos serviços.
--	--

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018 (grifo nosso).

Diante do exposto, é possível aferir que não basta apenas a disseminação de informações e conteúdos, é necessário criar meios para que esses profissionais se apropriem de forma plena dos conteúdos, com intuito principal de articular este conteúdo em seu exercício profissional, de modo que contribua com o direcionamento, na execução, avaliação e gestão das políticas, programas, projetos e ações socioassistenciais prestados à população. Silveira (2011) também faz uma reflexão a respeito, indicando que:

No processo de estruturação da gestão do trabalho muitas são as situações a serem enfrentadas, dada à história de precarização, conformando um quadro de ausência e, ou, insuficiência de concursos; remuneração e quantidade insuficiente dos trabalhadores do quadro próprio; inexistência da educação permanente e de mecanismos de valorização; burocratização e rotinas em gestão que dificultam o desenvolvimento das atividades relacionadas aos serviços; trabalho submetido a uma lógica burocrática/gerencialista e patrimonialista; ausência/insuficiência de fluxos e protocolos que especifiquem a relação entre assistência social e o sistema de justiça, ocasionando demandas significativas por verificação/estudos de possíveis violações, entre outras demandas que dificultam os objetivos dos serviços socioassistenciais, além de outras indefinições na relação com demais instituições e políticas públicas (SILVEIRA, 2011, p. 229).

Neste sentido, a NOB/RH nos indica que a promoção de capacitação aos profissionais que atuam no âmbito do SUAS deve ter como intuito “produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública” (BRASIL, 2006, p. 17).

Portanto, sendo necessária a reflexão acerca do processo de inteligibilidade, no sentido de “conferir qualidade e consistência teórica, técnica e política ao trabalho realizado (COUTO *et al*, 2011, p. 63). Ou seja, é preciso se ter uma reflexão entre o conteúdo passado nas ações e atividades de capacitação e formação, e sua aplicação prática no cotidiano do exercício profissional dos trabalhadores da política de assistência.

### **3.3 Análise das principais demandas de capacitação profissional dos trabalhadores da assistência social em Manaus**

No âmbito da assistência social, o rompimento com o modelo usual de práticas assistencialistas é um dos grandes desafios para a consolidação da assistência social enquanto direito, abordando-a como política pública. Assim, o SUAS apresenta-se como mecanismo inovador em contraposição às práticas pretéritas, trazendo um novo modelo de gestão para a política de assistência social.

Essa nova estruturação, a partir do SUAS, implica no direcionamento das ações socioassistenciais, pautadas principalmente na gestão do trabalho e na incorporação da cultura de educação permanente para os profissionais, entendendo que esses profissionais são os mediadores de direitos sociais, numa perspectiva de reconhecimento e protagonismo de todos seus atores.

Como proposta inovadora de gestão, o SUAS enfrenta desafios para a consolidação da cultura de educação permanente. Neste sentido, este estudo teve como um dos seus objetivos chamar atenção acerca das principais demandas de capacitação profissional dos trabalhadores da assistência social em Manaus, reconhecendo os preceitos da educação permanente, e na perspectiva de edificação e desenvolvimento da assistência social verdadeiramente democrática e participativa.

Sob essa ótica, o estudo buscou identificar as demandas de qualificação, no sentido de realizar uma reflexão sobre a necessidade de definição de estratégias necessárias para construção de possibilidades de capacitações que atendam às verdadeiras demandas dos técnicos das equipes de referência, reconhecendo e valorizando suas necessidades.

Assim sendo, quando questionados quais os cursos de capacitação na área da assistência social que realizaram nos últimos 5 (cinco) anos, os trabalhadores da assistência social de Manaus, em sua maioria, revelaram ter participado de cursos diversos<sup>41</sup> (34,55%), em seguida dos profissionais que informaram ter participado do CapacitaSUAS (15,89%).

<b>Tabela 9 - Participou de Cursos de Capacitação realizados nos últimos 5 anos</b>		
<b>Respostas</b>	<b>Nº Respostas</b>	<b>%</b>
Diagnóstico e acompanhamento/ Diagnóstico, Monitoramento, Avaliação do SUAS/ 2014 e 2015	2	<b>0,81%</b>
Capacitação sobre os Programas e Serviços Socioassistenciais	3	<b>1,22%</b>
Sistema de Condicionalidade do Programa Bolsa Família-SICON;	5	<b>2,03%</b>
Oficina de Nivelamento: Técnico de Referência; Técnicos de Referência da PSB; SEMMASDH/DPSB	10	<b>4,07%</b>
Operação do Sistema de Benefícios do Cidadão - SIBEC	10	<b>4,07%</b>
Cadastro Único/ Novos Formulários do Cadastro Único/ Sistemas CadÚnico	16	<b>6,50%</b>

<sup>41</sup> Mesmo sendo expressivos o quantitativo referente a “outros” cursos, resolvemos não os delimitar pois expressam cursos que não estão voltados para o âmbito da assistência social. Ex: curso de mecânica industrial, estética, etc.

CapacitaSUAS	39	15,85%
Não respondeu <sup>42</sup>	76	30,89%
Outros	85	34,55%
TOTAL	246	100,00%

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018.

Observa-se que os profissionais de Manaus informaram ter realizado cursos voltados principalmente para instrumentalização de seu exercício profissional, em que foram destacados os seguintes cursos: Cadastro Único/ Novos Formulários do Cadastro Único/ Sistemas CadÚnico (6,50%); 4,07% realizaram a Oficina de Nivelamento: Técnico de Referência; Técnicos de Referência da PSB; SEMMASDH/DPSB, 4,07% informaram ter realizado o curso de Operação do Sistema de Benefícios ao Cidadão – SIBEC. Enquanto 2,03% informaram ter realizado curso de Sistema de Condicionabilidade do Programa Bolsa Família - SICON.

É possível identificar na Tabela 9, que os cursos de capacitação que os profissionais citaram, em sua grande maioria, estão voltados para a instrumentalização e direcionados para teorização metodológica de seu exercício profissional, em detrimento às capacitações que possibilitam uma reflexão mais ampla e crítica acerca de sua intervenção e da gestão da assistência enquanto política pública.

Mota (2010) reitera que essa prática se torna recorrente visto que se criou uma “cultura profissional do saber-fazer” (IDEM, p. 193), dando “ênfase aos requerimentos prático-operativos expressos nas diretrizes do SUAS” (IDEM, p. 192). Reconhecer essa singularidade expressa no âmbito da política de assistência social se torna importante para as ações interventivas das equipes, voltadas para compreensão das singularidades da assistência social.

Neste sentido, pensando em conhecer um pouco do processo de operacionalização das ações desenvolvidas por esses técnicos, buscou-se identificar quais principais instrumentos e técnicas usadas pelos profissionais na execução de suas ações, no sentido de perceber se os cursos realizados nos últimos anos estão correlacionados diretamente ao seu exercício profissional. Assim como os principais instrumentos e técnicas utilizados, em que foram identificados, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 21 - Instrumentos e Técnica usados nas ações desenvolvidas**

INSTRUMENTOS	TÉCNICAS
--------------	----------

<sup>42</sup> “Não respondeu” se refere aos profissionais que deixaram essa questão em branco. Novamente o formulário usado na pesquisa não contemplava nenhum campo para expressar se o trabalhador realizou, ou não curso de capacitação.

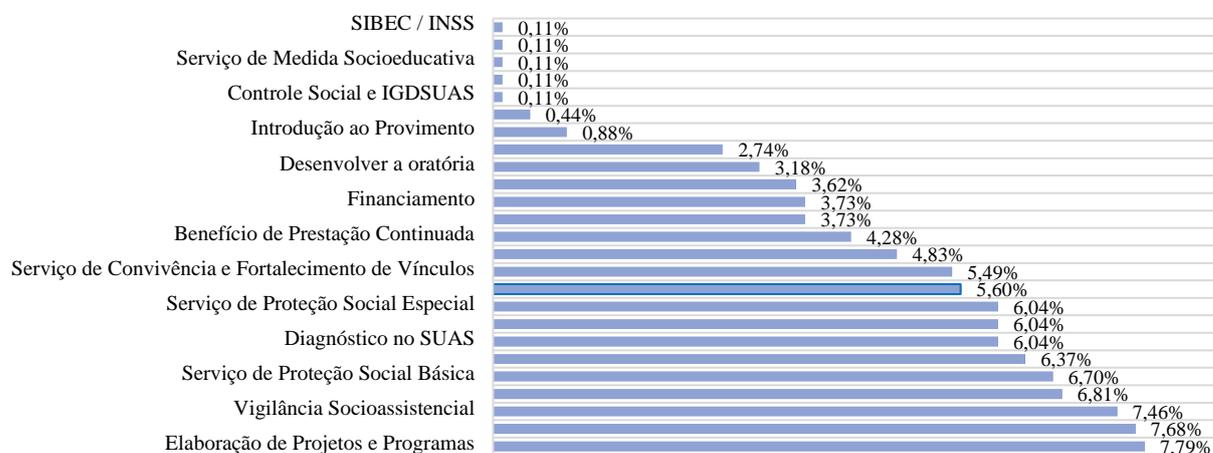
PDU/Plano de Desenvolvimento do Usuário (2,11%); RMA/Relatório Mensal de Atendimento (5,43%); Prontuário (5,81%); Plano de Acompanhamento Familiar (3,70%); PIA/Plano Individual de Atendimento (3,24%); Formulário Socioeducativo (1,43%); Parecer Técnico (4,07%); Ficha de Atendimento Social/ Ficha de Atendimento; Evolução Psicossocial (4,22%); Censo SUAS (2,87%); Questionário (1,73%); Oficinas; Palestras com à comunidade (0,30%); Cadastro; Cadastro único (0,15%); Encaminhamento Social / Demanda espontânea/ Encaminhamentos (0,08%); Formulários diversos; Encaminhamentos; Termos de entrega; Declarações; Controle de atendimento (insere dados dos usuários); Mapa de produção; Produtividade (0,08%).	Abordagem Social (1,28%); Busca Ativa (5,20%); Visita Técnica (6,41%); Acolhimento (5,20%); Orientação Psicossocial (5,20%); Acompanhamento (6,03%); Planejamento (5,81%); Estudo de Caso (5,81%); Reuniões/ Reuniões de Acompanhamento Familiar (6,94%); Livro de Ocorrência (2,41%); Observação (4,07%); Entrevistas/ Escuta Qualificada (0,15%).
Não respondeu/Outras (3,02%)	

**Fonte:** Sistematização da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental: Perfil dos Trabalhadores da Assistência Social no Amazonas, realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018.

No planejamento de ações de capacitação se deve buscar reconhecer não só as necessidades imediatas de capacitação, mas também se deve incentivar a busca constante de análise reflexiva acerca da organização e gestão da rede socioassistencial.

Neste sentido, visando identificar os mecanismos de uma intervenção mais qualificada e de acordo com as necessidades dos profissionais em relação à capacitação, foi indagado aos profissionais quais cursos eles gostariam de realizar na área de atuação do SUAS. Assim eles expressaram em sua maioria ter interesse em participar de cursos voltados para elaboração de projetos e programas (7,79%), seguidos de elaboração de pareceres (7,68%) e em vigilância socioassistencial (7,46%).

**Gráfico 5:** Cursos que gostaria de fazer na área de atuação do SUAS

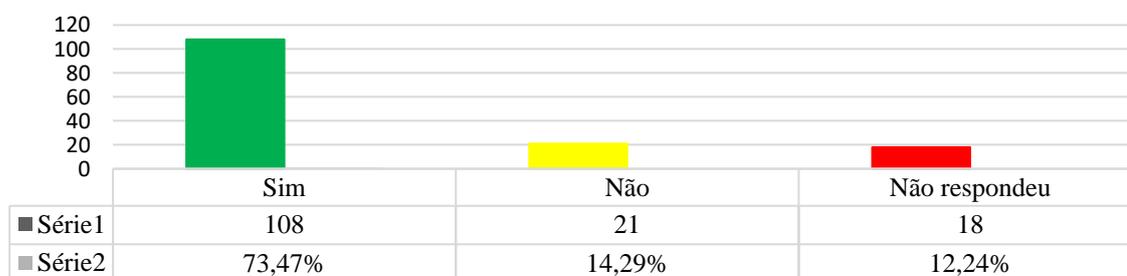


**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018.

O resultado expresso pelos trabalhadores, acerca de suas predições em relação aos cursos que gostariam de fazer, aponta as necessidades que devem ser incorporadas e alinhadas no processo de elaboração do Plano Estadual e Municipal de Educação Permanente, que coadunem com os processos formativos apontados na PNEP/SUAS e dos pressupostos da gestão do trabalho.

A partir das necessidades e demandas de capacitação manifestadas, os técnicos relataram que a ausência de capacitação interfere sim nas atividades profissionais (73,47%), e apenas um baixo percentual afirmou que a capacitação não interfere nas atividades profissionais.

**Gráfico 6:** Resposta dos sujeitos de pesquisa à pergunta: A ausência de capacitação interfere nas atividades profissionais?



**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017/2018.

Ao retratarem os elementos que compreendem que são afetados pela ausência de capacitação, os técnicos citam majoritariamente que a falta de capacitação afeta no atendimento dos usuários dos serviços e na execução das atividades.

**Quadro 22** - Percepção dos respondentes da pesquisa quanto à ausência de capacitação e sua interferência na atividade profissional

<b>Categoria elaborada com base na análise de conteúdo</b>	<b>Detalhamento das narrativas das respostas apresentadas pelos respondentes informando se a ausência de capacitação interfere na atividade profissional</b>
<b>Atendimento dos usuários</b>	<b>A capacitação é um dos elementos básicos para o exercício profissional qualificado/ Muitos profissionais não se atualizam prejudicando dessa forma o atendimento/ Ausência de conhecimento interfere na qualidade da prestação de serviços à comunidade/ Porque as mudanças são constantes e o usuário precisa e tem direito de receber um atendimento qualificado/ Precariza o atendimento/ <b>Interfere diretamente no atendimento/ mediação das demandas da Assistência/</b> Impossibilita a troca de conhecimento para fortalecer a eficácia e eficiência para o andamento de um bom trabalho e atendimento ao usuário/ <b>Porque os aspectos teóricos legais são essenciais para qualificar os atendimentos/</b> Profissional qualificado é melhor preparado para atender;</b>
<b>Execução das atividades</b>	<b>Dificulta na execução do Serviços ofertados pela Assistência Social/</b> Em virtude da necessidade de uniformização dos procedimentos, visando consolidar a identidade de cada

	profissional com a oferta de serviços socioassistenciais cada vez melhores/ <b>Impede que os profissionais ofereçam serviços de qualidade e com resolutividade às demandas através da aplicação de instrumentos/</b> Porque fragiliza a oferta e a compreensão da Política/ Traz limitações devido ao conhecimento de algumas legislações e instrumentais/ Na operacionalização dos sistemas/ Porque sem teoria é complicado embasar a prática técnica.
<b>Atualização profissional</b>	Necessidade de atualização constante sobre as legislações / As demandas são complexas e mudam constantemente/ <b>Precisamos estar atualizados ante as demandas apresentadas, visto que, a sociedade é dinâmica e conseqüentemente as questões sociais/</b> Atualização e especialização para atuação profissional/ O profissional precisa acompanhar a dinâmica sociopolítica e econômica da sociedade, portanto precisa estar atualizado para poder atuar com excelência.

**Fonte:** Elaboração própria da pesquisadora a partir da Pesquisa Documental realizada no DGSUAS/SEAS/AM, 2017.

As opiniões expressas convergem e revelam que os profissionais são cientes que a capacitação se constitui como um dos mecanismos para garantir maior efetividade na operacionalização dos serviços socioassistenciais.

Não se pode deixar de considerar que a capacitação deve ser sistêmica, contínua e crítica acerca dos processos de trabalho, objetivando “trabalhar com os profissionais a educação permanente, como parte do processo de gestão do trabalho coletivo nos serviços, cujos limites e possibilidades são definidos a partir dos projetos político-institucionais” (BROTTO, 2015, p 10). Concorde-se com Couto *et al* (2011) quando afirma que

[...] quando mais qualificados os servidores e trabalhadores da assistência social, menos sujeitos a manipulação e mais preparados para enfrentar os jogos de pressão política e de cooptação nos espaços institucionais, conferindo qualidade e consciência teórica, técnica e política ao trabalho realizado (COUTO *et al*, 2011, p. 62-63).

Diante dos dados apresentados, é possível afirmar que a educação permanente deve ser usada como estratégia de ampliação da política de assistência social, em meio ao contexto complexo e ambíguo que a assistência social é compreendida na realidade brasileira, assegurando sua legitimação enquanto política pública de responsabilidade do estado.

Neste sentido, o aprimoramento da assistência social depende da efetivação dos princípios da educação permanente, a partir dos pressupostos da gestão do trabalho, em que precisa materializar de modo efetivo a valorização dos técnicos e de seu conhecimento.

Portanto, esse debate deve ser tratado como prioridade na agenda política, e deve envolver todos os atores que são partícipes desta política. As escolhas devem ser pautadas a partir da construção coletiva, de forma a legitimar e fortalecer as decisões políticas junto à sociedade.

A construção coletiva é tarefa difícil e requer a apropriação adequada de informações e conhecimento, acessíveis e inteligíveis a todos os envolvidos, contribuindo diretamente para consolidação da rede de proteção no âmbito do SUAS.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo foram elencados elementos sócio-históricos das mudanças vivenciadas na concepção a respeito da Assistência Social e, de modo mais amplo, abordou a discussão da temática da gestão de política social pública, com enfoque específico no processo de gestão do trabalho e educação permanente no âmbito da política de Assistência Social brasileira.

O estudo partiu da reflexão sobre a necessidade de articulação dos pressupostos da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP/SUAS) nos processos de Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS, em que se destacou que a PNEP/SUAS tem como meta central a formação e capacitação permanente dos trabalhadores da assistência social. Por essa razão, o estudo buscou desvelar as demandas de capacitação profissional nas ações da Proteção e Proteção Social Especial em Manaus.

Na abordagem histórica da temática do estudo, foram elencados elementos do processo histórico de constituição dos sistemas de seguridade e de proteção social na sociedade capitalista. Neste sentido, destacou-se o período pós-guerra conhecido como *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, em que as respostas de enfrentamento à questão social e suas múltiplas expressões foram marcadas por ações com dependência direta à ordem do capital.

No contexto brasileiro, no período entre as décadas de 1930 e 1964, a intervenção estatal esteve voltada principalmente para atender ao trabalhador-industrial, reforçando a relação entre capital e trabalho. Esse período foi marcado por grandes avanços na área dos direitos trabalhistas e previdenciários. Em relação ao período da ditadura militar, iniciada com o golpe de 1964, é possível afirmar categoricamente que se trata de um período marcado pelo aviltamento de direitos. Porém, com o fim da ditadura militar, a década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização do país e pela instauração de direitos. Em seguida, o que vimos na década de 1990 foi um período do avanço do ideário do neoliberalismo, baseado em ações focalizadas na ampliação do capital, com retrocesso no acesso a direitos, bens e serviços sociais.

Esse resgate histórico foi importante para compreender o papel primordial do Estado para o desenvolvimento da proteção social e dos sistemas de seguridade social, como responsável em responder às demandas sociais, através da formulação e execução das políticas públicas. Neste sentido, as políticas públicas surgem como respostas às demandas da

sociedade, e cabe ao Estado sua formulação e incorporação dos interesses antagônicos dos diversos sujeitos sociais.

Em meio as mudanças apresentadas no processo histórico da política de Assistência Social brasileira, o foco deste estudo foi direcionado para a análise do processo de reordenamento e reconfiguração do modelo de gestão da política de assistência social mediante a implantação do SUAS. O estudo buscou realizar uma reflexão de acerca de suas implicações como sistema de gestão descentralizado e partitivo, focando em seus principais marcos legais: a CF (1988), LOAS (1993), a PNAS (2004), o SUAS (2005), a NOB/SUAS (2005); a NOB/RH (2006;2012); a Tipificação do Serviços (2009) e a PNEP/SUAS (2013).

Esses marcos normativos estabeleceram os parâmetros para o desenvolvimento das ações socioassistenciais, e trazem orientações para a reformulação do entendimento conceitual sobre proteção social, ratificando a assistência social como direito social. Além disso, os marcos normativos repercutiram na compreensão da necessidade de se pensar acerca da qualificação dos recursos humanos na administração pública, por meio da gestão do trabalho.

Desse modo, a implementação dos princípios da gestão do trabalho estabeleceu a necessidade da implantação da educação permanente dos trabalhadores, realização de planejamento estratégico, gestão participativa com controle social, e a busca da desprecarização dos vínculos empregatícios dos trabalhadores (BRASIL, 2006).

A gestão do trabalho no SUAS fomenta a busca de valorização e reconhecimento dos trabalhadores em todas suas dimensões, enquanto mediadores e promotores de direitos sociais. Assim, a gestão do trabalho no âmbito do SUAS contribui diretamente para materialização e consolidação da rede proteção social, pois fomenta a valorização e construção de quadros de recursos humanos permanentes e específicos para atendimento das demandas na área de Assistência social, promovendo a profissionalização da assistência social.

Como estratégia de aprimoramento, a partir dos pressupostos da gestão do trabalho, estabeleceu-se a educação permanente, na perspectiva de possibilitar mudanças necessárias nesse processo de fortalecimento da política de assistência social. Pois essa educação deve vir a ser um dos mecanismos, enquanto prática educacional, de melhoria dos serviços socioassistenciais ofertados pela política de assistência social. Lembrando que a materialidade da educação permanente consiste na reflexão crítica dos processos de trabalho.

É indubitável que um dos caminhos para o avanço da gestão do trabalho é a realização de um profundo diagnóstico das necessidades de capacitações dos trabalhadores do SUAS, foi diante desta questão da necessidade de diagnóstico das necessidades e demandas de

capacitação dos trabalhadores do SUAS que o objeto desta pesquisa foi construído, no sentido de contribuir com a construção deste perfil dos trabalhadores e de suas demandas de qualificação/capacitação no âmbito do SUAS na cidade de Manaus.

Cabe destacar, que a pesquisa desenvolvida neste trabalho cumpriu papel importante no sentido de contribuir para o conhecimento da singularidade da realidade manauara acerca das demandas de capacitação profissional no campo da assistência, tomando como base os princípios da gestão do trabalho e da educação permanente. Deste modo, foi possível elencar elementos que subsidiaram o alcance dos objetivos propostos para pesquisa.

Destaca-se que na abordagem teórica deste estudo foi feita a caracterização das diretrizes da gestão do Trabalho e da Educação Permanente no âmbito do SUAS, e também foram ressaltadas as ações que estão sendo operacionalizadas na gestão das ações da Proteção Social Básica e Especial (somente a média complexidade) em Manaus, em que foi possível destacar o processo de organização dos CRAS e CREAS de acordo com os dispositivos legais que expõem os parâmetros, tanto de organização quanto de estruturação, e de execução das ações, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Ressalva-se que, mesmo cumprindo com as diretrizes dispostas para oferta dos serviços socioassistenciais, a realidade de Manaus ora apresentada ainda apresenta condicionantes limitantes para execução de atendimento de forma mais qualificada.

As dificuldades estruturais incidem em condições de trabalho incompatíveis com a demanda dos usuários, e acarretam a realização de forma reduzida das ações, sem prospecção da ampliação na oferta dos atendimentos e serviços, e por vezes causando sua inviabilidade por falta de equipamentos e de estrutura adequada.

Assim, é possível afirmar que as principais dificuldades de operacionalização das ações profissionais, mais prevalentes nas unidades, estão diretamente atreladas com os fatores de relacionados às condições institucionais, de infraestrutura das unidades e condições de trabalho.

No que se refere às demandas de qualificação, o estudo possibilitou a construção do perfil profissional dos servidores que atuam na assistência social em Manaus, visando desvelar as principais demandas de qualificação profissional manifestadas por esses profissionais.

De modo geral, os profissionais expressaram interesse em capacitações voltadas para o processo de instrumentalização de seu exercício profissional. Essa intencionalidade dos profissionais em relação às demandas de capacitação, voltadas para o aprimoramento

metodológico de seu exercício profissional, pode ser evidenciada quando estes demonstram ter dificuldade em relacionar conhecimentos apreendidos com sua prática profissional.

Neste sentido, é preciso assinalar a necessidade da criação de uma cultura mais voltada para criação de espaços focados na análise dos processos do trabalho, de maneira mais ampla e crítica, destacando a intervenção e gestão da assistência enquanto política pública.

Assim, entende-se que identificar as demandas de qualificação é caminho necessário para construção de possibilidades de capacitações que atendam às verdadeiras demandas dos técnicos das equipes de referência, reconhecendo e valorizando suas necessidades, adotando os princípios da educação permanente, na perspectiva de aperfeiçoamento e desenvolvimento da assistência social verdadeiramente democrática e participativa.

O cerne da temática abordada teve o intuito de apresentar os principais resultados do estudo como forma de provocar a reflexão acerca da temática em análise. Portanto, o estudo balizou alguns direcionamentos quanto à relevância do novo modelo de gestão da Assistência Social, o SUAS.

É indubitável que a Política de Educação Permanente (PNEP) pode (e deve) ser uma das ferramentas a ser utilizada, pelos profissionais (técnicos) que atuam e operacionalizam a Política de Assistência Social, para viabilizar a ampliação do acesso da população à política de assistência social, visando garantir a melhoria dos serviços socioassistenciais prestados. Destaca-se que a PNEP tem como meta central a formação e capacitação permanente dos trabalhadores da Assistência Social a partir da reflexão acerca de seus processos de trabalho, vislumbrando a melhoria dos serviços socioassistenciais ofertados.

Mediante ao exposto, entende-se que de modo mais amplo, o estudo se configurou como uma análise de política, pois buscou desenvolver uma análise sobre a estruturação da Política de Educação Permanente no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil. Ademais, o estudo realizou um levantamento das diretrizes da Gestão do Trabalho do SUAS que estão sendo realizadas na gestão das ações da Proteção Social Básica e Especial em Manaus. Além de identificar as dificuldades dos trabalhadores na execução das ações e as principais demandas de capacitação profissional dos trabalhadores dos CRAS e CREAS.

No que se refere à relevância acadêmica do estudo, a pesquisa se justificou pela importância de contribuir para promover maior visibilidade ao processo de operacionalização da Política de Educação Permanente (PNEP) no Sistema Único de Assistência Social em Manaus. E, também, essa relevância acadêmica se deve ao fato de que ainda não existe estudo focando a Política de Educação Permanente/SUAS em Manaus, pois o levantamento

bibliográfico nos revelou que somente há algumas iniciativas em outras regiões do país, por isso este estudo foi o primeiro em nível local.

Esta pesquisa se colocou no horizonte de contribuir para a defesa dos direitos dos usuários da assistência social de Manaus (direito ao acesso aos serviços com qualidade) e, também, dos direitos dos trabalhadores do SUAS à capacitação permanente e valorização profissional. Essa é a relevância social deste estudo, pois visou produzir conhecimento na perspectiva da defesa de direitos.

O estudo também buscou contribuir para essa defesa de direitos por meio da produção de conhecimento sobre as dificuldades que são vivenciadas pelos profissionais da Assistência Social (Proteção Social Básica e Especial) no desenvolvimento do trabalho em Manaus.

Por fim, é indiscutível que o SUAS, enquanto modelo de gestão, trouxe avanços no padrão de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e reordenamento das ações, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A inserção da gestão do trabalho e da educação permanente nos processos de trabalho no âmbito do SUAS é um dos caminhos possíveis para que a política de assistência social avance enquanto direito não contributivo, inserido no sistema de proteção social brasileira.

## REFERÊNCIAS

**Associação Brasileira de Normas Técnicas.** Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/>> Acessado: 13/06/2018.

Amazonas. **Minuta da Lei Estadual de Regulamentação do Sistema Único de Assistência Social Estadual, 2016.** Disponível em: <<http://www.seas.am.gov.br/lei-no-estadual-da-assistencia-estadual/>> Acessado: 20/03/2018.

\_\_\_\_\_. **Edital N° 01/2017.** Defensoria Pública do Estado do Amazonas, publicado no Diário Eletrônico da Defensoria do Estado, edição de 20 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.concursosfcc.com.br/concursos/dpeam117/index.html>> Acessado em: 13/08/2018.

\_\_\_\_\_. **Edital N° 01/2018.** Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino, de 19 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.institutoacesso.org.br/>> Acessado em: 13/08/2018.

\_\_\_\_\_. **Edital N° 01/2014.** Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas, de 10 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/concursos/susam/superior>> Acessado em: 13/08/2018.

BARBALHO, Célia Regina Simonette. **Guia para normalização de teses e dissertações.** Manaus: UFAM, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política Social: fundamentos e histórias.** 9ª.ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica do serviço social; v.2).

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade. **Para uma teoria geral da política.** 14ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **CapacitaSUAS Caderno 1: Assistência Social: Política de Direitos à Segurança Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. **Censo SUAS 2016:** Resultados Nacionais, Secretarias Municipais de Assistência Social. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário: 2017. Disponível em: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip\\_datain/ckfinder/userfiles/files/Censo\\_SUAS\\_2016/Censo%20SUAS%202016.zip](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Censo_SUAS_2016/Censo%20SUAS%202016.zip)> Acessado em: 15/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Presidência da República. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS**, lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, publica no DOU de 8 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, publica no DOU de 7 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 12.317, de 26 de agosto de 2010**. Altera o artigo 5º da Lei de Regulamentação Profissional (Lei 8.662/1993) que define a jornada máxima de trabalho de assistentes sociais em 30 horas semanais sem redução salarial.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004, publicada no DOU de 28 de outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Capacitação do SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: 2011.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS. Resolução CNAS nº 4**, de 13 de março de 2013. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social 1ª.ed. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/politica-nacional-de-educacao-permanente-do-suas-pnep-suas/politica-nacional-de-educacao-permanente-do-suas>>

\_\_\_\_\_. Portal do Ministério do Desenvolvimento Social. **Gestão do Trabalho**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/gestao-do-trabalho-1>> Acessado: 06/10/2018.

\_\_\_\_\_. **NOB-RH/SUAS: anotada e comentada**. Brasília, DF. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF:2011.

\_\_\_\_\_. **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. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria nacional de Assistência Social. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 130, 2005. Disponível em: <[www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/nob\\_suas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: <[www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/.../orientacoes\\_Cras.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/.../orientacoes_Cras.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 17 de 17 de junho de 2011, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social.** Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social e Reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social.

\_\_\_\_\_. **Sistema Único de Assistência Social.** Brasília/DF: 2005.

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

BROTTO, Marcio Eduardo. **Mesa Temática Coordenada: Desafios à seguridade Social no Brasil: reflexões sobre a política de Assistência Social.** XV Encontro Nacional de Pesquisadoras (es) em Serviço Social/ ENPESS - Formação e Trabalho Profissional: reafirmando as Diretrizes Curriculares da ABEPSS. Ribeirão Preto/SP: 2016.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. AMARAL, Ney. LOPES, Brenner. **Políticas Públicas: conceitos e práticas.** Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

CARDOSO, Mirian Limoeiro. **O Mito do Método.** Seminário de Metodologia Estatística-PUC/RJ. Rio de Janeiro, 1971.

**CENSO IBGE 2010.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>> Acessado em: 10/02/2018.

CFESS. **Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais.** Aprovado em 15 de março de 1993.

Conselho Federal de Psicologia. Informações sobre as 30 horas semanais. Disponível em: <<https://site.cfp.org.br/30hpsicologia/>> Acessado: 12/06/2018.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma questão possível?** 4ª.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas [et al.]. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência no Brasil: uma realidade em movimento.** 2ª.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CRUZ, Roberta de Paulo Batista da. **A educação permanente no Brasil e sua trajetória na Política Nacional de Assistência Social - PNAS.** XV Encontro Nacional de Pesquisadoras (es) em Serviço Social/ENPESS - Formação e trabalho: reafirmando as diretrizes curriculares da ABEPSS. Ribeirão Preto/SP: 2016.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Shettini. Políticas públicas sociais. *IN: Políticas Públicas.* Belo Horizonte: Editora UFMG; PROEX, 2002. (p. 11-25).

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; SILVA, Daiane Conrado da; BATISTA, Maria Dulcinéia. **A construção coletiva de uma concepção de Educação Permanente SUAS: contribuições de uma pesquisa.** XV Encontro Nacional de Pesquisadoras (es) em Serviço Social/ ENPESS - Formação e Trabalho Profissional: reafirmando as Diretrizes Curriculares da ABEPSS. Ribeirão Preto/SP: 2016.

\_\_\_\_\_. **Educação permanente: uma dimensão formativa no serviço social.** 2008. 23 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/422#preview-link0>> Acessado em: 03/01/2018.

FERNANDES, Rosa M. C; Aline Hellmann. **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil.** Rosa M. C. Fernandes; Aline Hellmann, organizadoras. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. (Coleção CEGOV: Transformando a administração pública).

FERREIRA, Stela da Silva. **Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social: gestão democrática para uma ética pública.** Tese de Doutorado, 2015.

FONSECA, Luiz Almir Menezes. **Metodologia científica ao alcance de todos.** 4ª. ed. Manaus, Editora Valer, 2011.

Fórum Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da assistência Social. **Campanha Nacional por Concursos Públicos e Contra a Precarização no SUAS.** Disponível: <<http://fntsuas.blogspot.com/2013/04/campanha-nacional-por-concurso-publico.html>> Acessado: 12/06/2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª.ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDENBERG, Miriam. **A arte de pesquisar. Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, Record, 1997.

GUERRA, Yolanda; ORTZ, Fátima da Silva Grave; VALENTE, Joana; FIALHO, Nádia. **O debate contemporâneo da “questão social”.** III Jornada Internacional de Políticas Públicas- questão social e desenvolvimento no século XXI. São Luís/MA: 2007. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/mesas/31faf46bb74c9b64aa7dYolanda\\_fatima\\_Joana\\_Nadia.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/mesas/31faf46bb74c9b64aa7dYolanda_fatima_Joana_Nadia.pdf)> Acessado: 20/02/2018.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo, Cortez, 2009.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão pública de serviços sociais.** 2ª.ed. Curitiba: Ibplex, 2008.

LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem na escola: reelaborando conceitos e recriando a prática.** Salvador: Malabares Comunicação e Eventos, 2003.

MANAUS. **Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) - Manaus.** Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – SEMMASDH. Disponível em: <<http://semmasdh.manaus.am.gov.br/creas/>> Acessado em: 15/03/2018.

\_\_\_\_\_. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) - Manaus.** Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – SEMMASDH. Disponível em: <<http://semmasdh.manaus.am.gov.br/creas/>> Acessado em: 15/03/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal que Regulamenta o Sistema Único de Assistência Social do município de Manaus.** Lei nº 2.234 de 19 de julho de 2017. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/am/m/manaus/lei-ordinaria/2017/224/2234/lei-ordinaria-n-2234-2017-dispoe-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-suas-do-municipio-de-manaus-e-da-outras-providencias>> Acessado em: 14/08/2018.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2011.

MINAYO, Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2012. (Biblioteca Básica nº 5).

MOTA, Ana Elizabete et al. As tendências da política de Assistência social, o SUAS e a formação profissional. *In: O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. Ana Elizabete Mota (Org.). 4ª.ed. São Paulo: Cortez, 2010. (p. 180-198).

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

**Panorama Manaus**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2015. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>> Acessado em: 10/02/2018.

PEREIRA, Amazoneida Potyara. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. *In: Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. *IN: Serviço Social & Sociedade*. Nº 78-Ano XXIV: **Gestão Pública**. São Paulo: Cortez, julho de 2004. (p. 5-32).

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. Colaboradores José Augusto de Souza Peres (et al.). 3ª ed – 16. reimpr. São Paulo: Atlas, 2015.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. A aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS. *In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma construção necessária*. Brasília/DF: MDS; Sec. Nacional de Assistência Social, 2011.

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 construção necessária*. Brasília/DF: MDS; Sec. Nacional de Assistência Social, 2011.

\_\_\_\_\_. Profissões e Trabalho Social no Sistema Único de Assistência Social: significado histórico e projeto construído. *In: BRASIL. Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta*. Organizador: José Ferreira da Cruz. et al. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014. (p. 216-231)

SHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”:** mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 2ª.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

TORRES, Iraildes Caldas. Os papéis sociais no contexto da educação e das relações de gênero. *In: As primeiras damas e a assistência social: relações de gênero e poder.* São Paulo: Cortez, 2002.

**Vigilância Socioassistencial.** Ministério do Desenvolvimento e combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>>

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A - QUADRO METODOLÓGICO USADO PARA CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

GUIA DE ESTRUTURAÇÃO METODOLÓGICA		
<b>Título do projeto</b>	EDUCAÇÃO PERMANENTE E GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: estudo das demandas de capacitação profissional em Manaus - AM	
<b>Síntese do objeto de pesquisa:</b> Este estudo trata a temática da gestão de política social pública, com foco específico no processo de gestão do trabalho e educação permanente no âmbito da política de Assistência Social brasileira. Assim, parte da reflexão sobre a necessidade de articulação dos pressupostos da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP/SUAS) nos processos de Gestão do Trabalho no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), visando desvelar as demandas de qualificação profissional nas ações da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial em Manaus.		
<b>Objetivos</b>	<b>Geral:</b> Analisar as principais demandas de capacitação dos profissionais da Assistência Social em Manaus que são relativas ao desenvolvimento do trabalho na Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (média complexidade).	
	<b>Específicos:</b> 1) Discutir as diretrizes da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente no âmbito do SUAS; 2) Levantar as dificuldades de operacionalização das ações profissionais que são mais prevalentes nos CRAS e CREAS em Manaus; 3) Identificar as principais demandas de capacitação profissional dos trabalhadores dos CRAS e CREAS em Manaus.	
GUIA DE ESTUDO E LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO		
CATEGORIAS MACRO-TEÓRICAS	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA	ROTEIRO: DEFINIÇÃO DA FORMA DE ABORDAGEM TEÓRICA (RECORTE TEMPORAL E A ESCOLHA DE PERSPECTIVA TEÓRICO-CONCEITUAL)
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	Estado, Proteção Social e Seguridade Social	1. Contextualizar o papel do Estado dentro do processo de implementação de políticas públicas; 2. Conceituar Proteção Social; 3. Relação Estado X Proteção Social; 4. Caracterizar a Seguridade Social brasileira; 5. Contextualizar o processo sócio-histórico de implementação da política de Assistência Social brasileira; 6. Apresentar os principais dispositivos legais que fundamentam a política pública de assistência social enquanto direito; 7. Caracterizar a organização da assistência social em Manaus/AM (Proteção Social Básica e Especial).
<b>GESTÃO DO TRABALHO</b>	Capacitação Profissional	1. Conceituar gestão do trabalho; 2. Apresentar as principais diretrizes da gestão do trabalho; 3. Caracterizar a operacionalização da gestão do trabalho no âmbito da assistência social; 4. Apresentar os principais entraves e/ou desafios para operacionalização da gestão do trabalho.
<b>EDUCAÇÃO PERMANENTE</b>	Demandas de Capacitação Profissional	1. Caracterizar conceitualmente o entendimento de educação permanente; 2. Contextualizar os aspectos históricos do processo de implementação da Política de Educação Permanente;

		<p>3. Apresentar os principais entraves e/ou desafios para implementação da política de educação permanente no âmbito do SUAS em Manaus/AM;</p> <p>4. Discutir os aspectos relevantes para a operacionalização da política de educação permanente no âmbito do SUAS em Manaus.</p>
--	--	--

**ANEXOS**

**ANEXO A - TERMO DE ANUÊNCIA SEAS**

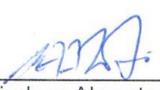
GOVERNO DO ESTADO DO  
**AMAZONAS**

**Termo de Anuência**

Eu, **AUXILIADORA ABRANTES PINTO**, Secretária de Estado de Assistência Social, declaro para devidos fins estar de acordo com a realização da pesquisa intitulada **“Educação Permanente e Gestão do Trabalho no âmbito da Assistência Social: estudo das demandas de capacitação profissional em Manaus-AM”**, coordenada pela docente Profª Dra. Marinez Gil Nogueira e desenvolvida com a discente Danielle da Silva Barbosa, do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Sustentabilidade no Amazonas (PPGSS), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Autorizo e assumo apoiar a referida pesquisa durante sua realização.

Estou ciente que no estudo a coleta dos dados e informações ocorrerão através do acesso a banco de dados existente na Instituição acerca da temática abordada na pesquisa. Essas informações subsidiarão a construção da pesquisa proposta.

Estou também ciente de que a qualquer momento tenho total liberdade de pedir maiores informações às pesquisadoras responsáveis pelo projeto. Os contatos podem ser feitos pelos telefones: (92) 98132-0806/99374-2428 ou pelos e-mails: marinezgil@yahoo.com.br ou danielle\_dsb@hotmail.com

  
\_\_\_\_\_  
Auxiliadora Abrantes Pinto  
Secretária de Estado de Assistência Social

**AUXILIADORA ABRANTES PINTO**  
**SECRETÁRIA DE ESTADO DE**  
**ASSISTÊNCIA SOCIAL SEAS**

Manaus, 29 de novembro de 2017.

**ANEXO B - TERMO DE ANUÊNCIA SEAS (Projeto Guarda-chuva)**

GOVERNO DO ESTADO DO  
**AMAZONAS**

**Termo de Anuência**

Eu, **AUXILIADORA ABRANTES PINTO**, Secretária de Estado de Assistência Social, declaro para devidos fins estar de acordo com a realização da pesquisa intitulada **“Educação Permanente e Gestão do Trabalho no âmbito da Assistência Social: estudo das demandas de capacitação no Amazonas”**, coordenada e desenvolvida pela docente Profª Dra. Marinez Gil Nogueira com a discente Danielle da Silva Barbosa, do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Sustentabilidade no Amazonas (PPGSS), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Autorizo e assumo apoiar a referida pesquisa durante sua realização.

Estou ciente que no estudo a coleta dos dados e informações ocorrerão através do acesso a banco de dados existente na Instituição acerca da temática abordada na pesquisa. Essas informações subsidiarão a construção da pesquisa proposta.

Estou também ciente de que a qualquer momento tenho total liberdade de pedir maiores informações às pesquisadoras responsáveis pelo projeto. Os contatos podem ser feitos pelos telefones: (92) 98132-0806/99374-2428 ou pelos e-mails: marinezgil@yahoo.com.br ou danielle\_dsb@hotmail.com

  
\_\_\_\_\_  
Auxiliadora Abrantes Pinto  
Secretária de Estado de Assistência Social

**AUXILIADORA ABRANTES PINTO  
SECRETÁRIA DE ESTADO DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL - SEAS**

Manaus, 29 de novembro de 2017.

## ANEXO C - PARECER DE APROVAÇÃO DA PESQUISA EMITIDO PELO CEP

Saúde  
Ministério da Saúde

Plataforma  
Brasil

principal sair

Público Pesquisador Alterar Meus Dados

Danielle da Silva Barbosa - Pesquisador | V3.2

Cadastros Sua sessão expira em: 39min 08

DETALHAR PROJETO DE PESQUISA

- DADOS DA VERSÃO DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Educação Permanente e Gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social: Estudo das demandas de capacitação profissional em Manaus - AM  
Pesquisador Responsável: Danielle da Silva Barbosa  
Área Temática:  
Versão: 3  
CAAE: 83575518.4.0000.5020  
Submetido em: 26/03/2018  
Instituição Proponente: Universidade Federal do Amazonas - UFAM  
Situação da Versão do Projeto: Aprovado  
Localização atual da Versão do Projeto: Pesquisador Responsável  
Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

COORDENADOR

Comprovante de Recepção:  PB\_COMPROVANTE\_RECEPCAO\_1064996

## ANEXO D - FORMULÁRIO DE ENTREVISTA: PERFIL DOS TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AMAZONAS



### FORMULÁRIO DE ENTREVISTA PERFIL DOS TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AMAZONAS

#### 1 – IDENTIFICAÇÃO

1.1 Município: \_\_\_\_\_  
 1.2 Nome: \_\_\_\_\_ (opcional)  
 1.3 Idade: \_\_\_\_\_ 1.4 Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino  
 1.5 Telefone: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

#### 2 – GRAU DE INSTRUÇÃO

2.1 Escolaridade  
 Ensino Fundamental: ( ) completo ( ) Incompleto  
 Ensino Médio: ( ) completo ( ) Incompleto  
 Ensino Superior: ( ) completo ( ) Incompleto. Qual? \_\_\_\_\_

2.2 Formação Profissional:  
 Especialização: ( ) Sim ( ) Não ( ) Concluído ( ) Em andamento Qual? \_\_\_\_\_  
 Mestrado: ( ) Sim ( ) Não ( ) Concluído ( ) Em andamento Qual? \_\_\_\_\_  
 Doutorado: ( ) Sim ( ) Não ( ) Concluído ( ) Em andamento Qual? \_\_\_\_\_

2.3 Participação em Cursos de capacitação realizados nos últimos 5 anos (Oferecido pelo município, Estado e Governo Federal):

1. \_\_\_\_\_  
 2. \_\_\_\_\_  
 3. \_\_\_\_\_  
 4. \_\_\_\_\_

#### 3.0 PERFIL PROFISSIONAL

3.1 Quanto tempo atua na política de Assistência Social: \_\_\_\_\_  
 3.2 Exerceu alguma atividade profissional anterior ao ingresso na Assistência Social?  
 Sim ( ) Não ( ) Caso sim, qual? \_\_\_\_\_  
 3.3 Atualmente qual sua Função/Cargo? \_\_\_\_\_  
 3.4 Local de atuação/Tempo: \_\_\_\_\_

#### 4. FORMAS DE CONTRATAÇÃO

4.1 Tipo de vínculo  
 ( ) Comissionado ( ) Empregado Público Celetista ( ) Terceiro Setor/OSC  
 ( ) Voluntário ( ) Terceirizado pessoa física ( ) Servidor Estatutário  
 ( ) CLT determinado ( ) Terceirizado pessoa jurídica ( ) CLT Indeterminado

4.2 Carga Horária de Trabalho: \_\_\_\_\_  
 4.3 Tem outro vínculo empregatício? ( ) sim ( ) não  
 Que tipo? \_\_\_\_\_ Qual a área de atuação? \_\_\_\_\_

4.4 Faixa salarial na assistência social:  
 ( ) 1 salário mínimo (R\$ 937,00)  
 ( ) R\$ 1.000,00 à R\$ 2.000,00  
 ( ) R\$ 2.001,00 à R\$ 3.000,00  
 ( ) Entre R\$ 3.001,00 à R\$ 5.000,00 ( ) Outro valor Qual? \_\_\_\_\_

#### 5. NECESSIDADES DE QUALIFICAÇÃO

5.1 A ausência de capacitação interfere nas atividades profissionais?  
 ( ) Sim ( ) Não Porque? \_\_\_\_\_

5.2 Quais os cursos que você gostaria de fazer na área de atuação do SUAS?

( ) Elaboração de Projetos e Programas	( ) Elaboração de pareceres
( ) Comunicação escrita e revisão gramatical	( ) Gestão Financeira
( ) Serviço da Proteção Social Básica	( ) Prontuário SUAS



<input type="checkbox"/> Serviço de Proteção Social Especial	<input type="checkbox"/> Desenvolver a oratória
<input type="checkbox"/> Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos	<input type="checkbox"/> Introdução ao provimento
<input type="checkbox"/> Benefício de prestação Continuada	<input type="checkbox"/> Cadastro Único/PBF
<input type="checkbox"/> Gestão em Políticas Públicas	<input type="checkbox"/> Sistema Rede SUAS
<input type="checkbox"/> Planejamento Organizacional	<input type="checkbox"/> Vigilância socioassistencial
<input type="checkbox"/> Diagnóstico no SUAS	<input type="checkbox"/> Financiamento
<input type="checkbox"/> Gestão do Trabalho	
Outros:	

### 5.3 Quais ações você desenvolve na área da Assistência Social?

---

### 5.4 Participa de Instâncias de Controle Social (Conselhos de Direitos) ou outros?

- Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS  
 Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS  
 Conselho Municipal da Criança e do adolescente -CMDCA  
 Conselho Municipal do Idoso - CMI  
 Sindicato  
 Movimentos Sociais  
 Conselhos de Classe Profissional  
 Fóruns dos trabalhadores do Suas  
 Associação Comunitária  
 Outros, qual? \_\_\_\_\_

### 5.5 Assinale as alternativas que definem os Instrumentos e técnicas de trabalho utilizados para a realização do seu exercício profissional?

<b>INSTRUMENTO:</b> objeto simples ou constituído por várias peças, que serve para executar um trabalho, fazer uma medição ou observação etc.	<b>TECNICA:</b> conjunto de procedimentos e habilidades relacionados a uma arte ou ciência.
---	---

<input type="checkbox"/> PDU/Plano de Desenvolvimento do Usuário)	<input type="checkbox"/> Abordagem Social
<input type="checkbox"/> RMA/Relatório Mensal de Atendimento	<input type="checkbox"/> Busca Ativa
<input type="checkbox"/> Prontuário	<input type="checkbox"/> Visita técnica
<input type="checkbox"/> Plano de Acompanhamento Familiar	<input type="checkbox"/> Observação
<input type="checkbox"/> PIA/Plano Individual de Atendimento	<input type="checkbox"/> Acolhimento
<input type="checkbox"/> Formulário Socioeducativo	<input type="checkbox"/> Orientação psicossocial
<input type="checkbox"/> Parecer Técnico	<input type="checkbox"/> Acompanhamento
<input type="checkbox"/> Relatório	<input type="checkbox"/> Planejamento
<input type="checkbox"/> Ficha de Atendimento Social	<input type="checkbox"/> Estudo de Caso
<input type="checkbox"/> Censo SUAS	<input type="checkbox"/> Reuniões
<input type="checkbox"/> Questionário	<input type="checkbox"/> Livro de Ocorrência
Outros/Quais?	

### 5.6 Participou do CapacitaSUAS 1ª fase?

Sim  Não  Se não, porque? \_\_\_\_\_

Qual curso?

- Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e a Implementação de Ações do Plano Brasil Sem Miséria.  
 Atualização dos Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria.  
 Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS.

### 5.7 Já se inscreveu para o CapacitaSUAS 2ª fase?

Sim  Qual curso? \_\_\_\_\_

Não  Porque: \_\_\_\_\_

### 5.8 Sugestões para aprimoramento do CapacitaSUAS.

---



5.9 Caso tenha feito o curso na 1ª fase do CapacitaSUAS, assinale a alternativa que relaciona a teoria ministrada com sua prática profissional cotidiana, conforme o quadro de Cursos e temas abordados abaixo:

1. Curso de Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e a implementação de Ações do Plano Brasil Sem Miséria.	<input type="checkbox"/> Proteção Social Básica; Explique como aplicou este conhecimento na prática?
	<input type="checkbox"/> Proteção Social Especial ; Explique como aplicou este conhecimento na prática?
	<input type="checkbox"/> Compreensão do modelo sistêmico de garantia dos direitos socioassistenciais constituídos pela CF 88 e a LOAS/93 e suas atualizações e consubstanciado no SUAS; Explique como aplicou este conhecimento na prática?
	<input type="checkbox"/> Conhecimento e compreensão do desenho e dos meios de operacionalização das agendas estratégicas de Governo que fazem interface com o SUAS ( Plano Brasil Sem Miséria – BSM; Plano “Crack”; e Plano “Viver sem Limite” . Explique como aplicou este conhecimento na prática?
2. Atualização dos Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria.	<input type="checkbox"/> Os dados e indicadores usados na elaboração de diagnósticos socioeconômico; Explique como aplicou este conhecimento na prática?
	<input type="checkbox"/> Conhecimento e prática sobre o uso de sistemas de Informação; Explique como aplicou este conhecimento na prática?
	<input type="checkbox"/> Conceitos essenciais à elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social e ao acompanhamento das ações do SUAS e BSM; Explique como aplicou este conhecimento na prática?
	<input type="checkbox"/> Compreensão das condições de oferta e de operacionalização dos serviços, programas, projeto e entregas previstos no âmbito do SUAS e do BSM. Explique como aplicou este conhecimento na prática?
3. Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS.	<input type="checkbox"/> Conhecimentos práticos sobre as atividades de Gestão dos Fundos de Assistência Social; Explique como aplicou este conhecimento na prática?
	<input type="checkbox"/> Conhecimentos práticos sobre o sistema de planejamento orçamentário brasileiro e a gestão financeira e orçamentária do SUAS; Explique como aplicou este conhecimento na prática?

## 6. CONDIÇÃO DE TRABALHO

6.1 Assinale as alternativas que contemplam suas condições de trabalho:

- Transporte para realização de visita técnica e outras demandas
- Está Cadastrado no Sistema Rede Suas
- Recebimento de salário conforme calendário de pagamento
- Possui acesso à Internet
- O acesso à Internet possibilita eficácia e eficiência do trabalho
- Possui sala que garanta o sigilo profissional
- Possui equipamentos tecnológicos (ex. computador, impressora, Datashow)
- Possui equipamentos Mobiliários (mesas, cadeiras, armários/ arquivo)
- Material de expediente (caneta, cartucho, papel A4, pastas de arquivo e outros)
- Diárias e passagens para qualificação profissional
- Possui autonomia profissional
- Sofre assédio moral
- Trabalha em equipe
- Outros? \_\_\_\_\_

Qualquer dúvida ou informações entre em contato, com o Departamento de Gestão do SUAS, pelos telefones: (92) 2121-7844/2121- 7894 ou por meio do e-mail: [dgsuas@seas.am.gov.br](mailto:dgsuas@seas.am.gov.br);