



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E
QUESTÃO SOCIAL**

ELIANE LIMA DE AGUIAR

**GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS
PERSPECTIVAS DOS TRABALHADORES DOS CRAS DE MARACANAÚ – CE**

FORTALEZA – CEARÁ

2016

ELIANE LIMA DE AGUIAR

GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS
PERSPECTIVAS DOS TRABALHADORES DOS CRAS DE MARACANAÚ – CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social. Área de concentração: Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Aurineida Maria Cunha

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Aguiar , Eliane Lima de .

Gestão do trabalho no Suas: uma análise a partir das perspectivas dos trabalhadores dos CRAS de Maracanaú [recurso eletrônico] / Eliane Lima de Aguiar . - 2016.

1 CD-ROM: 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 210 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Orientação: Prof.^a Esp. Aurineida Maria Cunha .

1. Precarização do trabalho . 2. Gestão do trabalho. 3. Desregulamentação do Estado . 4. Assistência Social . I. Título.



Governo do Estado do Ceará
Secretaria da Ciência Tecnologia e Educação Superior
Fundação Universidade Estadual do Ceará
Mestrado Acadêmico em Serviço Social



Eliane Lima de Aguiar

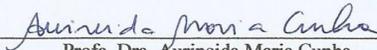
GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS: UMA ANÁLISE A PARTIR
DAS PERSPECTIVAS DOS TRABALHADORES DOS CRAS DE MARACANAÚ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Área de concentração: Serviço Social

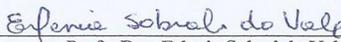
Aprovada em: 15/04/2016

BANCA EXAMINADORA



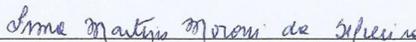
Prof. Dra. Aurincida Maria Cunha
(Orientadora)

Universidade Estadual do Ceará – UECE



Prof. Dra. Erlenia Sobral do Vale

Universidade Estadual do Ceará – UECE



Prof. Dra. Irma Martins Moroni da Silveria

Universidade Estadual do do Ceará - UECE

Av. Dr. Silas Munguba, 1700 – Campus do Itaperi - Fortaleza/CE – CEP: 60714-903

Fone (85) 3101.9754

Site www.mass.br - e-mail: mass@uece.br

AGRADECIMENTOS

A caminhada contou com múltiplas determinações, permeadas por processos contraditórios, sendo a construção desse trabalho fruto da colaboração direta e indireta de muitas pessoas, além de um caminhar muitas vezes solitário. Como ser social, construímos conhecimento a partir da vivência com o outro, que nos ensina e nos motiva a conhecer sempre mais, seja através daqueles que contribuíram com suas produções teóricas, seja aqueles que compartilharam seus conhecimentos através do processo de ensino-aprendizagem, seja daqueles que, com um gesto de carinho e paciência, suportaram esse período de ausência e angústia para, finalmente, celebrarmos mais um objetivo alcançado. Meu muito obrigado

A Deus, pela força diária nas dificuldades e pelas alegrias vivenciadas diariamente.

À minha mãe, Rita Aguiar, mulher de fibra e fé, por seu amor e orações e por compreender minhas ausências no decorrer desta pesquisa.

Ao meu sobrinho, João Victor, pela alegria e leveza de sua presença.

Ao amor da minha vida, Júlio César, pelo incentivo, apoio, motivação, colaboração, companheirismo e torcida. Sem você esse período teria sido muito mais difícil.

À Régia Pinto e Maurení Almeida, pela amizade e o incentivo durante a pesquisa.

À minha orientadora, Prof^ª. Dr^ª. Aurineida Maria Cunha, meu reconhecimento e homenagem pela competência profissional, pelo ser humano incrível que é. Meu agradecimento pela acolhida como orientanda, por compartilhar saberes e reflexões que contribuíram com o meu processo de amadurecimento teórico.

Aos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social de Maracanaú, em especial aos trabalhadores dos Centros de Referência de Assistência Social, por aceitarem participar da pesquisa e pela confiança.

Ao corpo docente do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, meu agradecimento e reconhecimento pela dedicação e compromisso, em especial às professoras Liana Brito, Mônica Cavaignac, Lúcia Conde, Cristina Nobre, Cristiane Marinho, Socorro Osterne e aos professores Macário Moura e Frederico Costa, pelo aprendizado em sala de aula.

Às companheiras de turma que comigo ingressam, em 2014, no Curso de Mestrado em Serviço Social, pela troca de conhecimentos, experiências, alegrias e angústias, em especial a Aline Araújo, Joana Idayanne, Maria Gomes e Soleane Mazza.

Às ilustres professoras Dr^a. Erlênia Sobral e Dr^a. Irma Moroni, a quem tenho profundo respeito e admiração, e que contribuíram de forma valiosa para a construção da pesquisa, inicialmente no momento da qualificação e, posteriormente, na banca examinadora.

Ao Prof. Dr. Estenio Ericson e à turma do curso de graduação em serviço social da disciplina Ética e Direitos Humanos (2015.2), pelos momentos de aprendizagem no estágio de docência.

À Glauciane de Oliveira Viana, secretária de Assistência Social de Maracanaú, pela abertura para o campo de pesquisa.

À Darliane Maria Holanda Costa, Coordenadora da Proteção Social Básica de Maracanaú, pelo apoio.

Aos coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social, pela colaboração durante a pesquisa de campo.

À minha equipe de trabalho do CRAS Jardim Bandeirantes, pela torcida.

Por fim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente contribuíram, participaram e possibilitaram a concretização do meu sonho de finalização desta dissertação.

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é analisar as condições de trabalho na política de assistência social, buscando compreender como vem sendo estruturado o trabalho após a implantação do Sistema Único de Assistência Social em Maracanaú – Ceará. Para tanto, buscamos compreender como os trabalhadores dessa política percebem as relações no trabalho, quais são os desafios apontados no tocante à gestão do trabalho e identificar quais as formas de organização política desses trabalhadores. Procuramos, demonstrar a relação existente entre as transformações ocorridas no mundo do trabalho a partir da década de 1970, com o início do processo de reestruturação produtiva, tendo como consequências para a classe trabalhadora o desemprego estrutural, a precarização e flexibilização das condições de trabalho, com graves repercussões para a organização sindical; a desregulamentação do Estado e sua contrarreforma, a partir da década de 1990, sob orientação neoliberal que resultou em fragilização das políticas sociais e as implicações dessa realidade no cotidiano dos trabalhadores da assistência social de Maracanaú. A análise sobre as condições de trabalho envolveu os aspectos relacionados à infraestrutura, às ações executadas, às insatisfações no ambiente de trabalho e às repercussões desse trabalho na saúde do trabalhador. Para realizar a análise, desenvolvemos uma pesquisa de campo quanti-qualitativa com os trabalhadores de nível superior que atuam nos Centros de Referência de Assistência Social. Utilizamos os aportes metodológicos das pesquisas bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa de campo ocorreu através da observação simples, com registro em diário de campo e da aplicação de um questionário eletrônico com perguntas fechadas e abertas. Os resultados apontaram para a precarização das condições de trabalho na forma de contratação e nas condições éticas e técnicas de trabalho; processos de adoecimentos físico e mental; necessidade de implantação de ações, visando à valorização dos trabalhadores, em consonância com a NOB/RH/2006; e para o fortalecimento do Fórum de Trabalhadores do Suas. Conclui-se, portanto, que os trabalhadores da assistência social estão sujeitos a condições de trabalho extremamente precárias, sendo necessária a construção de uma identidade de classe trabalhadora para possibilitar seu engajamento nos espaços coletivos de luta

para enfrentamento à precarização vivenciada cotidianamente na execução das políticas públicas.

Palavras-chave: Precarização do trabalho. Gestão do trabalho. Desregulamentação do Estado. Assistência Social.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the working conditions in social welfare policy, seeking to understand as it has been structured work after the implementation of the Suas in Maracanaú - Ceará. Therefore, we sought to understand how workers perceive this policy relations at work, what are the challenges identified with regard to labor management and identify which forms of political organization of these workers. We seek to demonstrate the relationship between the changes occurring in the world of work from the 1970s, with the beginning of the restructuring process, with the consequences for the working class structural unemployment, casualization and flexibility of working conditions, with serious repercussions for the union; deregulation of the state from the 1990s, under neoliberal orientation that resulted in weakening of social policies and the implications of this reality in the daily lives of workers welfare Maracanaú. The analysis of the working conditions involved aspects related to infrastructure, the actions taken, the dissatisfaction in the workplace and the impact of this work on workers' health. To perform the analysis, we developed a quantitative and qualitative field research with top-level professionals working in the social assistance reference centers. We use the methodological contributions of bibliographic research, documentary and field. The field research was through simple observation, with journaling field and the application of an electronic questionnaire with closed and open questions. The results pointed to the precarious working conditions in the form of hiring and ethical and technical working conditions; processes of physical and mental illnesses; need to implement actions aimed at increasing workers, in line with the NOB/ RH/2006; and the strengthening of Fórum de Trabalhadores do Suas. It follows, therefore, that workers welfare are subject to extremely poor working conditions, the construction of a working class identity is necessary to enable their engagement in collective spaces of struggle to confront the precariousness experienced daily in policy public.

Keywords: Precarious work. Work management. State deregulation. Social assistance.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de trabalhadores dos CRAS, por atividades desenvolvidas.....	103
Tabela 2 – Quantidade de famílias referenciadas por território de CRAS segundo os sujeitos participantes da pesquisa.....	107
Tabela 3 – Quantidade de trabalhadores dos CRAS, por fator de insatisfação no trabalho.....	128
Tabela 4 – Tempo de trabalho no Município de Maracanaú, 2015.....	151
Tabela 5 – Quantidade de trabalhadores dos CRAS, por ações de valorização do trabalhador do Suas.....	165

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ADL	Área de Desenvolvimento Local
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira da Assistência
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CCQ	Círculo de Controle de Qualidade
CCS	Centro de Convivência Social
CE	Ceará
CEASA	Central de Abastecimento do Ceará
CEME	Central de Medicamentos
CESTEH	Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
Dataprev	Empresa de processamento de dados da Previdência Social
DIESAT	Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho
ENESSO	Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
EUA	Estados Unidos da América
FAPEMA	Frente de Apoio e Promoção a Emancipação de Maracanaú
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FTG	Função Técnica Gratificada
Funabem	Fundação para o Bem-Estar do Menor
GEAS	Gratificação por Exercício na Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISS	Imposto sobre Serviços
IAPB	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAPB	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAPETEC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores de Transporte e Carga
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPE	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores da Estiva
IPASE	Instituto de Aposentadoria dos Servidores do Estado
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LER	Lesão por reforço repetitivo
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MASS	Mestrado Acadêmico de Serviço Social, Trabalho e Questão Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MIDEMA	Movimento de Integração e Desenvolvimento de Maracanaú
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NOB	Norma Operacional Básica
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde

ONG	Organização não governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCCS	Plano de Carreiras, Cargos e Salário
PCCV	Plano de Carreiras, Cargos e Vencimento
PL	Partido Liberal
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
PNEP	Política Nacional de Educação Permanente
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
PR	Partido da República
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RENEP	Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente
RH	Recursos Humanos
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SICON	Sistema de Gestão das Condicionalidades
Sinpas	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SISMA	Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos Municipais de Maracanaú
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UECE	Universidade Estadual do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPOS DE AJUSTE FISCAL	26
2.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS ...	26
2.2	AS PROTOFORMAS DA POLÍTICA SOCIAL	30
2.3	A POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO DE BEM-ESTAR.....	33
2.4	A POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO NEOLIBERAL	40
2.5	A POLÍTICA SOCIAL NA PARTICULARIDADE HISTÓRICA BRASILEIRA	45
3	SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE DO CAPITAL.....	65
3.1	UM BREVE RELATO SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	65
3.2	A CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS.....	69
3.3.1	Os Centros de Referências de Assistência Social em Maracanaú: espaços de construção e contradição	95
3.3.1.1	Infraestrutura	96
3.3.1.2	Mobiliários e equipamentos.....	100
3.3.1.3	O trabalho social com famílias na assistência social.....	102
4	AS TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO MUNDO DO TRABALHO E SUAS REPERCUSSÕES PARA OS TRABALHADORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	112
4.1	A CRISE DO MODELO DE PRODUÇÃO FORDISTA E O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DO TOYOTISMO	113
4.1.1	A reestruturação produtiva na particularidade brasileira.....	121
4.2	AS CONDIÇÕES DE TRABALHO E A FORMA DE ORGANIZAÇÃO POLITICA DOS TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A IMPLANTAÇÃO DO SUAS EM MARACANAÚ - CEARÁ.....	125
4.2.1	Trabalho no Suas: motivo de “sofrimento, martírio, desrealização”	128
4.2.1.1	Capacitação profissional e impossibilidade de crescimento profissional: uma demanda dos trabalhadores do Suas.....	129
4.2.1.2	Equipe técnica reduzida, instalações inadequadas, burocracia nos procedimentos técnicos e sobrecarga de trabalho: a desresponsabilização do Estado capitalista com os serviços	

	socioassistenciais.....	132
4.2.1.3	Pressão por resultados imediatos e pela produtividade, ausência de autonomia e relacionamento com a chefia: reflexões sobre a reestruturação produtiva no serviço público.....	136
4.2.1.4	Spensação de insegurança devido ao vínculo empregatício: o impacto da flexibilização do trabalho no serviço público.....	143
4.2.1.5	Interferências políticas e a cultura assistencialista: o legado histórico da assistência social.....	146
4.2.1.6	Jornada de trabalho: luta histórica da classe trabalhadora	147
4.2.1.7	Condição salarial e distância entre a residência e o local de trabalho: disputa capital x trabalho.....	153
4.2.2	Adoecimento no trabalho: reflexos do modo de organização do trabalho na sociedade capitalista	157
4.2.3	Desafios para a gestão do trabalho em Maracanaú	165
4.2.4	Organização política dos trabalhadores da assistência social de Maracanaú.....	169
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
	REFERÊNCIAS.....	185
	APÊNDICE A Questionário.....	194
	APÊNDICE B Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	204
	APÊNDICE C Quadros.....	205
	ANEXO A Termo de anuência.....	207
	ANEXO B Carta de encaminhamento	208
	ANEXO C Declaração de revisão.....	209

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa *Gestão do trabalho no SUAS: uma análise a partir das perspectivas dos trabalhadores dos CRAS de Maracanaú – CE*, desenvolvida no âmbito do Mestrado Acadêmico de Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), objetiva analisar as condições de trabalho na política de assistência social no contexto da crise do capital, buscando compreender como vêm sendo estruturadas as condições de trabalho após a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em Maracanaú, Ceará.

O estudo utilizou como base as reflexões sobre as transformações no mundo do trabalho a partir da crise do modelo fordista de produção, tendo como marco histórico o surgimento do modelo toyotista e do neoliberalismo e a desregulamentação do Estado a partir do processo de contrarreforma iniciado na década de 1990 no Brasil.

A regulamentação da assistência social como política de seguridade social, bem como o seu reordenamento a partir do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, significou um avanço de relevância histórica. Sua gênese foi marcada por uma cultura política atrasada que historicamente tem associado a assistência social a uma prática, e não a uma política pública de direito. A partir do Suas ocorre uma nova proposta de gestão, com definição de serviços e organização de uma rede de equipamentos sociais de atendimento descentralizado à população, organizados por níveis de complexidade: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade.

O processo de implantação e implementação do Suas nos municípios brasileiros se dá em um contexto marcado pelo processo de reestruturação produtiva e flexibilização das relações de trabalho, por meio de terceirização, contratos por tempo determinado, subcontratação, rebaixamento de salários e perda dos direitos sociais e trabalhistas.

Do outro lado, a assistência social vem buscando se estabelecer enquanto política de seguridade social de responsabilidade do Estado, sendo destinada “a quem dela necessitar”. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, marcado pela desigualdade social e com realidades territoriais heterogêneas, a efetivação de uma política pública é um enorme desafio.

O rompimento com o assistencialismo, o clientelismo, o patrimonialismo, o primeiro-damismo, o voluntarismo, a improvisação na execução das ações e a desprofissionalização são questões a serem superadas para se atingir a concepção do direito. É preciso haver um compromisso político que se traduza em garantia de orçamento público para a execução dos serviços socioassistenciais e as condições éticas e técnicas de trabalho, visando à oferta de serviços de qualidade na perspectiva da universalização, com um quadro de trabalhadores de carreira permanentemente qualificado e valorizado no seu exercício profissional.

No Suas, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/2006) estabeleceu princípios e diretrizes que visam à valorização dos trabalhadores, demarcando que o trabalho socioassistencial possui caráter público e, portanto, deve ser desenvolvido por trabalhadores concursados, com remuneração digna, com um plano de cargos, carreiras e salários e com a garantia de educação permanente.

A NOB/RH/2006 é um importante instrumento de orientação para a estruturação da gestão do trabalho no Suas. É direcionada para a construção de processos políticos e institucionais que expressem o compromisso ético-político dos trabalhadores, a garantia de direitos no âmbito dos serviços, a regulação do trabalho ofertado, objetivando a qualificação da oferta de serviços e o desenvolvimento da capacidade de gestão, além do envolvimento efetivo das instituições formadoras de profissionais para a assistência social.

A gestão do trabalho no Suas emergiu como um eixo estruturante da assistência social, haja vista serem os recursos humanos os principais sujeitos no desenvolvimento da prática socioassistencial, demandando do órgão gestor ações de valorização e qualificação de seus trabalhadores.

O município de Maracanaú, seguindo as diretrizes do Suas, implantou em 2005 a Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC), visando assegurar o comando único da política e iniciando um processo de organização administrativa para adequar-se às exigências do novo sistema. Dentre os desafios estava a formação de um quadro de trabalhadores; a estruturação de uma rede de equipamentos sociais para atender à demanda existente; a garantia de recursos orçamentários e a superação da cultura assistencialista e clientelista.

A pesquisa é fruto de indagações surgidas no decorrer da trajetória profissional da pesquisadora, que ingressou na política de assistência social em

2005 através de concurso público, atuando inicialmente como assistente social responsável pelo monitoramento da rede conveniada e há 9 (nove) anos como coordenadora de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e que desde então acompanha o processo de implantação e implementação do Suas, percebendo os seus avanços e problematizando os seus desafios.

O processo de expansão dos serviços da assistência social expresso pelo crescimento no número de equipamentos sociais implantados, dos atendimentos realizados e dos trabalhadores contratados ocorreu mediante a precarização das condições do trabalho. Daí a necessidade de refletir sobre essa realidade por meio de uma análise crítica, a fim de desvendarmos os fenômenos relacionados às condições de trabalho e ao processo de organização política desses trabalhadores à luz das transformações no mundo do trabalho e do processo de contrarreforma do Estado sob orientação neoliberal.

A relevância desse estudo está relacionada à centralidade que a política de assistência social vem adquirindo entre as políticas sociais nos últimos dez anos, sendo necessárias reflexões teóricas acerca do seu processo de expansão em um cenário de mercantilização das políticas sociais e redução de gastos sociais.

Vale ressaltar que o debate sobre a política de assistência social vem ganhando centralidade crescente na produção acadêmica de profissionais e estudantes do Serviço Social, visto a velocidade e complexidade de sua expansão em um cenário de contrarreforma do Estado, permeado pelo ajuste neoliberal. Assim, as pesquisas em curso buscam desvendar seus limites e possibilidades da referida política dentro da ordem do capital. Realizamos, ainda, uma discussão sobre a gestão do trabalho no Suas, cujos trabalhadores são impactados pelas precárias condições de trabalho e salário, expressão do modelo de organização do trabalho vigente na sociabilidade do capital.

A precarização do trabalho na assistência social é uma realidade de âmbito nacional. A partir de 2005 ocorreu a implantação dos equipamentos de execução da política de assistência social. Na proteção social básica, de 2007 a 2014, percebeu-se um aumento na implantação desses equipamentos, que passaram de 4.195 para 8.088 unidades em 5.323 municípios brasileiros. Os números demonstram que em sete anos houve um acréscimo de 92,80%, exigindo a ampliação de recursos humanos. No entanto, esse crescimento veio acompanhado da precarização e flexibilização das condições de trabalho, uma vez que somente

29,9% dos trabalhadores são estatutários. Os demais possuem outros tipos de vínculos, sendo 6,8% empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), 9,9% comissionados e 53,4% têm outros vínculos não permanentes (BRASIL, 2015). Esse quadro denuncia a dimensão da precarização do serviço público no Brasil.

Diante do descrito acima, surgem as seguintes indagações: como a crise estrutural do capital afeta as condições de trabalho na política de assistência social do município de Maracanaú? Quem são seus trabalhadores? Quais as condições de trabalho no cotidiano desses trabalhadores? Que medidas vêm sendo adotadas para a valorização do trabalhador pelo órgão gestor da política? Como os trabalhadores se organizam politicamente para o enfrentamento da precarização das condições de trabalho?

Para responder as questões, a pesquisa se propôs a atingir os seguintes objetivos: a) compreender como os trabalhadores da política de assistência social de Maracanaú percebem as relações no trabalho. Para isso abordamos questões relacionadas ao grau de insatisfação desses trabalhadores nos seus ambientes de trabalho e as repercussões disso em relação à sua saúde; b) pesquisar quais os desafios apontados pelos trabalhadores da política de assistência social de Maracanaú no tocante à gestão do trabalho. Para isso, solicitamos a identificação de ações prioritárias de responsabilidade da gestão municipal voltadas para a valorização do trabalhador do Suas; e, por fim, c) investigar qual a forma de organização política desses trabalhadores no enfrentamento da precarização do trabalho no cenário contemporâneo.

Para desvendar tais questões, o presente estudo utilizou como método de investigação da realidade o materialismo histórico-dialético. Segundo Gil (2009), a dialética considera que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais, dentre outras.

Os procedimentos metodológicos de investigação adotados na realização do presente estudo compreenderam a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo.

O estudo realizado foi de natureza qualitativa-quantitativa, tendo clareza de que “[...] a relação entre a pesquisa quantitativa e qualitativa não é de oposição, mas de complementaridade e de articulação” (MARTINELLI, 1999, p. 29).

A análise qualitativa é de fundamental importância, por possibilitar um caminho constante de interação entre o sujeito e objeto, visto que, de acordo com Minayo (1994, p. 22), “[...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significativos das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas”.

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida por meio da leitura e análise de obras clássicas e contemporâneas que tratam das categorias pertinentes à temática selecionada para este estudo. Com o intuito de compreendermos as transformações ocorridas no mundo do trabalho, bem como as expressões da reestruturação produtiva no serviço público e as formas de resistência dos trabalhadores, nos baseamos nas análises de Marx (1975, 2014), Sousa (2013), Iamamoto (2012), Antunes (2002, 2003, 2011, 2013), Alves (2000), Harvey (2012), etc.

Quanto à reflexão acerca do processo de contrarreforma do Estado com a consequente fragilização das políticas sociais, recorreremos principalmente a Behring (2008, 2009, 2010), Boschetti (2004, 2012), Behring e Boschetti (2008) e Pereira (2004, 2008, 2012). Em relação à discussão sobre a política de assistência social, em particular a gestão do trabalho no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, buscamos autores como Lopes (2006), Sposati (2006), Silveira (2009), Carvalho (2014), Silva (2013) e Couto e Yazbek e Raichelis (2012). O material estudado contemplou livros, dissertações e teses de livre acesso na internet, além de publicações em periódicos, dentre outras referências.

De acordo com Gil (2009), a vantagem desta metodologia consiste em permitir ao pesquisador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.

A pesquisa documental, para Gil (2009, p. 51), “[...] vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. O autor alerta que existem dois tipos de fontes documentais: os documentos de primeira mão, que não passaram por nenhum tratamento analítico: documentos oficiais, cartas, contratos, reportagens de jornal, dentre outros. Já os documentos de segunda mão são aqueles que de alguma forma passaram por análises, tais como relatórios de pesquisa, relatórios de gestão, dentre outros.

A pesquisa documental teve a intenção de analisar os documentos oficiais disponíveis da assistência social no Brasil e em Maracanaú, a exemplo da

Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (1993, 2011); a Política Nacional de Assistência Social (2004); a Norma Operacional Básica do SUAS(2005, 2012); a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (2006); a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009); o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços; Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (2009); o Caderno de Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (2009); o Caderno de Orientações sobre o Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF (2012); o Censo SUAS(2014); dentre outros decretos, resoluções, portarias, leis, relatórios de gestão e planos de assistência social.

Para a realização da pesquisa de campo, as técnicas utilizadas para a coleta de dados compreenderam a observação simples, com registro em diário de campo e aplicação de questionário com questões abertas e fechadas (Apêndice 1), aplicado por meio eletrônico através do endereço pesquisamass2015@gmail.com, criado exclusivamente para esse fim. No mesmo constavam as explicações necessárias para o preenchimento do instrumental e o prazo para devolução. Esclarecemos que a entrevista tinha sido cogitada no projeto de pesquisa; no entanto, como os dados dos questionários foram esclarecedores, suspendemos a realização da entrevista.

A observação é definida por Gil (2009) como o uso dos sentidos, com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para o cotidiano. Sua principal vantagem é a percepção dos fatos sem qualquer intermediação. Para o referido autor a observação divide-se em simples, participante ou sistemática. Na presente pesquisa, adotaremos a técnica da observação simples. De acordo com Gil,

Por observação simples entende-se aquela em que o pesquisador, permanecendo alheio à comunidade, grupo ou situação que pretende estudar, observa de maneira espontânea os fatos que aí ocorrem. Neste procedimento, o pesquisador é muito mais um espectador que um ator (2009, p. 101).

As principais vantagens apontadas pelo autor quanto ao uso da técnica da observação simples são a obtenção de elementos para a definição de problemas de pesquisa; a possibilidade de construção de hipóteses acerca do problema pesquisado e a obtenção de dados sem produzir suspeitas nos membros sujeitos da pesquisa (GIL, 2009).

A observação foi registrada em diário de campo como forma de subsidiar as análises dos dados. Segundo Minayo (2013), no diário de campo, o pesquisador deve registrar todas as informações que não sejam as entrevistas formais. O registro deve conter as observações sobre conversas informais, comportamentos, cerimoniais, gestos e expressões que digam respeito ao objeto de pesquisa.

Tomando Gil (2009) como referência, acreditamos que o questionário é uma importante técnica de investigação que se organiza por meio de um conjunto de questões colocadas a pessoas com o objetivo de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, comportamentos, dentre outros aspectos. O autor destaca que, como técnica de investigação, a elaboração do questionário deve envolver uma série de cuidados:

[...] constatação de sua eficácia para verificação dos objetivos; determinação da forma e do conteúdo das questões; quantidade e ordenação das questões; construção das alternativas; apresentação do questionário e pré-teste do questionário (GIL, 2009, p. 103).

As vantagens apontadas por Gil (2009) em relação ao uso do questionário são as seguintes: a) oferece a possibilidade de atingir um grande número de pessoas; b) implica menores gastos com pessoal; c) garante o anonimato das respostas; d) permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem mais conveniente; e e) não expõe os pesquisados à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado.

Os dados quantitativos e qualitativos coletados nos questionários foram tabulados, analisados e articulados, a fim de facilitar a compreensão da realidade desses trabalhadores no que diz respeito às condições de trabalho no Suas.

Esta pesquisa tem como referência o cenário institucional do Suas no município de Maracanaú, mais precisamente os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), sendo o público participante assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, responsáveis pela execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Na análise das informações obtidas pela pesquisa, visando assegurar o sigilo das respostas, os depoimentos apresentados

no decorrer do texto foram identificados como “questionários”, objetivando a elaboração e leitura do texto.¹

A autorização para adentrarmos o campo de pesquisa foi concedida através do Termo de Anuência (Anexo 1) e Carta de Encaminhamento (Anexo 2) no dia 25 de maio de 2015 pela Secretária de Assistência Social de Maracanaú. Após a autorização para a pesquisa de campo, agendamos uma conversa com a Coordenação da Proteção Social Básica. Este momento aconteceu na reunião de coordenação mensal, no dia 11 de junho de 2015, na qual fizemos a apresentação da pesquisa, visando à divulgação da mesma junto aos coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social. Os coordenadores dos 10 (dez) CRAS estavam presentes, e foram pactuadas as seguintes datas:

- a) até o dia 17 de junho de 2015 seria feita a devolução do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice 2), assinado pelos trabalhadores de nível superior que compõem as equipes de referência dos CRAS. Na ocasião da entrega do instrumental, identificamos diferenciação entre o número de trabalhadores por unidade de CRAS, uma vez que o CRAS Jereissati e o CRAS Pajuçara encontravam-se com 05 (cinco) técnicos; o CRAS Piratininga, o CRAS Acaracuzinho, o CRAS Mucunã e o CRAS Jardim Bandeirante com 4 (quatro) profissionais; e os CRASs Alto Alegre, Indígena, Antônio Justa e o Parque São João com apenas 03 (três) técnicos na composição da equipe de nível superior, totalizando 38 trabalhadores (Diário de campo, 2015);
- b) no dia 20 de junho de 2015 foram enviados os questionários para os 24 (vinte e quatro) trabalhadores que aceitaram participar da pesquisa, que havia sido sinalizada através da devolutiva do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE);
- c) até o dia 30 de junho de 2015, os coordenadores dos CRAS deveriam enviar para o setor da Coordenação da Proteção Social Básica documentos que retratassem dados sobre o CRAS, como: diagnóstico socioterritorial, planos operacionais, relatórios de

¹ Os depoimentos dos questionários 2,4,10,14,15,21,23 e 24 não foram apresentados em virtude de suas respostas se limitarem a uma única palavra ou por não terem respondido à pergunta.

gestão, perfil da população de acordo com os dados do cadastro único e demais documentos que julgarem necessários para subsidiar a pesquisa documental. Porém, apenas cinco equipamentos enviaram algum tipo de material. Alguns coordenadores relataram a impossibilidade de enviar qualquer material devido à inexistência do mesmo no equipamento, sendo atribuído o fato ao constante rodízio nas coordenações e à forma como os documentos são arquivados, dificultando a localização dos mesmos (Diário de campo, 2015). Tal fato nos causa preocupação, uma vez que estes documentos retratam a história de cada equipamento social, sendo de fundamental importância que sejam arquivados de forma adequada.

O questionário dividiu-se em 3 (três) blocos de perguntas: a) caracterização do sujeito da pesquisa; b) relações no trabalho; e c) organização política dos trabalhadores. O questionário continha 47 (quarenta e sete) questões, sendo 13 (treze) questões abertas e 34 (trinta e quatro) fechadas, e sua aplicação ocorreu após o pré-teste.

A fase do pré-teste contou com a contribuição de 06 (seis) trabalhadores da assistência social nos meses de maio e junho de 2015. O pré-teste e as reflexões provenientes dos momentos de orientação durante a disciplina “Seminário de dissertação”, cursada no Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, possibilitaram o amadurecimento das questões, resultando em inclusão e exclusão de perguntas, utilização de termos mais objetivos, inclusão de itens nas possíveis respostas, transformação de perguntas abertas em perguntas fechadas e vice-versa (Diário de campo, 2015). As respostas do pré-teste não foram incorporadas às análises, devido às significativas alterações no instrumental.

Dos 38 (trinta e oito) Termos de Consentimento Livre e Esclarecido entregues aos coordenadores dos CRAS, em reunião de coordenação com os equipamentos de proteção social básica, retornaram 24 (vinte e quatro) assinados (63%), confirmando a aceitação para participação na pesquisa. O questionário ficou disponível para preenchimento do dia 20 de junho de 2015 ao dia 15 de junho de 2015.

Participaram da pesquisa trabalhadores de nove CRAS, a saber: Alto Alegre (03), Antônio Justa (03), Indígena (03), Mucunã (02), Pajuçara (03), Parque São João (03), Acaracuzinho (03), Jardim Bandeirante (01) e Piratininga (03).

Considerando a realidade econômica e política do país e do próprio município - que vêm passando por significativas mudanças, resultado da ofensiva neoliberal e do processo de desregulamentação do Estado -, e que seria extremamente difícil a elaboração de um relatório final, devido às constantes alterações da realidade dos trabalhadores, optamos por registrar tais acontecimentos apenas nas considerações finais, como indicação de análise para futuras pesquisas. Sendo assim, as análises dos dados compreendem o tempo histórico corresponde à realidade do município até julho de 2015.

Dentre os sujeitos participantes da pesquisa, 23 (96%) são do sexo feminino e 01 (4%) do sexo masculino, demonstrando, assim, a predominância do sexo feminino no trabalho social com as famílias. Realidade também presente no âmbito nacional, pois dos 95.325 trabalhadores em exercício nos CRAS em 2014, 82,9% são do sexo feminino e 17,1% do sexo masculino (BRASIL, 2015), confirmando a tendência forte de feminização do mundo do trabalho em diversos setores e ramos (ANTUNES, 2002, 2003, 2011).

A faixa etária predominante é entre 29 e 39 anos, com 17 (71%) participantes, seguida de 4 (17%) entre 40 e 50 anos e 2 (12%) entre 18 e 28 anos. No tocante à formação profissional, 62% são assistentes sociais, 25% psicólogos e 13% pedagogos, revelando uma maior adesão dos profissionais de serviço social.²

A pesquisa está organizada em quatro capítulos, além das considerações finais. O primeiro capítulo trata da introdução, que apresentará ao leitor os objetivos e metodologia da pesquisa, finalizando com uma breve exposição dos capítulos.

No segundo capítulo, intitulado *Estado e políticas sociais em tempo de ajuste fiscal*, discutiremos sobre a intervenção do Estado na questão social por meio das políticas sociais. Apresentaremos a origem das políticas sociais como uma das respostas do Estado ao enfrentamento às expressões da questão social, delineada pela disputa entre as classes sociais. Abordaremos as configurações das políticas sociais tendo como referência o keynesianismo, que predomina no período

² Considerando que o campo de pesquisa empírica possibilita a identificação dos sujeitos a partir da apresentação de determinadas características, o perfil com maior detalhamento de informações não será apresentado, para garantir o anonimato dos participantes.

que compreende a Segunda Guerra Mundial e o início dos anos de 1970, e o neoliberalismo, que se dissemina a partir do final dos anos 1970, com a ascensão de governos conservadores. Em seguida, trataremos das tendências do Estado e das políticas na realidade brasileira, com ênfase nas particularidades da seguridade social e na política de assistência social.

O terceiro capítulo, *Sistema Único de Assistência Social em tempos de crise do capital*, trata dos aspectos relacionados ao Suas enquanto sistema responsável pelo planejamento, organização e execução da política de assistência social, articulando as orientações legais de sua implantação no município de Maracanaú e tendo como discussão central as condições existentes para o funcionamento da rede de proteção social básica da assistência social, quais sejam: infraestrutura, mobiliários, equipamentos e trabalho social com famílias.

No último capítulo, denominado *As transformações contemporâneas no mundo do trabalho e suas repercussões para os trabalhadores da Política de Assistência Social*, o trabalho será apresentado enquanto categoria fundante do ser social. Porém, a partir do surgimento do capitalismo, essa condição se torna ameaçada, tornando o trabalho subjugado ao capital através do processo da alienação. A centralidade do trabalho será afirmada no processo da produção e reprodução do capital na contemporaneidade, qualificando o trabalhador que atua na política de assistência social como trabalhador improdutivo. Apresentaremos as transformações ocorridas no mundo do trabalho desde a crise do modelo fordista de produção, tendo como marco histórico o surgimento do modelo toyotista e do neoliberalismo. Em sequência, discutiremos as condições de trabalho e a forma de organização política dos trabalhadores da assistência social após a implantação do SUAS em Maracanaú, Ceará.

Por fim, apresentamos as considerações finais da pesquisa. Destacamos que a mesma não pretende encerrar a discussão nem se mostrar conclusiva, uma vez que se refere a um período histórico específico e por considerarmos que a realidade social é permeada pela dinamicidade e pela complexidade das relações sociais. No entanto, ofertaremos contribuições para o debate sobre a gestão do trabalho no Suas.

2 ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPOS DE AJUSTE FISCAL

O debate sobre políticas sociais no Estado capitalista envolveu os impactos sofridos pelo próprio Estado no que diz respeito à sua contrarreforma (BEHRING, 2008) e à reprodução dos mesmos nas políticas sociais e, por consequência, na gestão do trabalho na política de assistência social. Esses elementos são importantes, pois permitem compreender as condições atuais dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Neste capítulo, realizamos uma discussão sobre o percurso das configurações da intervenção do Estado na questão social através das políticas sociais. Não pretendemos tratar, aqui, das diferentes abordagens e concepções sobre o Estado nos diferentes tempos históricos. A nossa proposta é compreender as configurações da intervenção deste e o papel das políticas sociais no contexto das relações complexas e contraditórias da sociedade capitalista.

Para tanto, discorreremos sobre a origem das políticas sociais, como uma das respostas do Estado ao enfrentamento das expressões da questão social, delineada pela disputa entre as classes sociais. Abordaremos as políticas sociais tendo como referência o keynesianismo, que predominou após a Segunda Guerra Mundial até o início dos anos de 1970, e o neoliberalismo, que se disseminou a partir do final dos anos 1970, com a ascensão de governos conservadores. Em seguida, trataremos das tendências do Estado e das políticas na realidade brasileira, com ênfase nas particularidades da seguridade social e na política de assistência social.

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

De acordo com Oliveira (2008, p. 105), a origem das políticas públicas encontra-se “[...] nas relações de força de uma sociedade que, em embates constantes, formará o conjunto de decisões tomadas no interior do Estado”. A autora afirma que quando essas decisões encontrarem-se no âmbito das relações econômicas, serão denominadas de políticas econômicas, e quando se referirem ao modo de vida em sociedade, serão consideradas políticas sociais. Entretanto, embora concebidas separadamente, elas estão intrinsecamente relacionadas. Segundo a autora, as políticas sociais

[...] devem ser entendidas historicamente em relação aos processos de avanços e retrocessos das orientações do Estado e principalmente levando em consideração as relações deste com o mercado, bem como a luta de interesses que se movem na definição desta ou daquela política (OLIVEIRA, 2008, p. 105-106).

Silveira (2009) reforça a compreensão da política social enquanto resultado da correlação de forças presente na sociedade, fruto da relação entre capital e trabalho. O autor compreende

[...] a política social como produto histórico das lutas do trabalho, com incorporação de parte das demandas que respondem pelas necessidades sociais vocalizadas, publicizadas e assumidas no âmbito do Estado em disputa, sob a orientação de projetos societários (2009, p. 338).

Para Netto (2011), as políticas sociais surgem da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto de trabalhadores, mas acredita que a sua dinâmica está longe de se esgotar na tensão bipolar segmentos da sociedade *versus* Estado burguês. Tais políticas são, na verdade, resultado de um complexo e complicado jogo em que protagonistas e demandas são atravessados por contradições, confrontos e conflitos.

De acordo com esses autores, as políticas sociais situam-se dentro de uma relação contraditória e complexa, considerando o cenário de disputa de interesses entre classe trabalhadora e capital, sendo uma resposta do Estado às expressões da questão social.³ Essa resposta, contudo, encontra limites dentro da ordem capitalista burguesa.

Segundo Behring e Boschetti (2008), não podemos precisar uma data exata para o nascimento das políticas sociais, mas podemos afirmar que seu surgimento está relacionado ao contexto de ascensão do capitalismo, com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Há certo consenso de que sua origem ocorre no final do século XIX, com a criação — após intenso debate entre liberais e reformadores sociais humanistas —

³ “A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo de produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do ‘trabalhador livre’, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa portanto *disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais*, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal” (IAMAMOTO, 2001, p. 16-17, grifo da autora).

das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para Alemanha e Inglaterra. Sua generalização, no entanto, ocorreu somente após a Segunda Guerra Mundial, nos países de capitalismo central com a experiência do *Welfare State*.⁴

De acordo com Draibe (1990), o *Welfare State* surgiu no âmbito do Estado capitalista como um conjunto de medidas de proteção social de cunho regulador das distorções sociais, expresso, em um dado momento do desenvolvimento econômico, nas transformações das relações entre o Estado, a economia, e a sociedade, acarretando a emergência de uma rede de seguridade social ampla (educação, saúde, previdência, assistência, habitação, integração e substituição de renda, etc.) que, conjuntamente com as políticas de salário e emprego, viabilizou o acesso da população a bens e serviços sociais básicos.

As primeiras iniciativas de regulação estatal ocorreram com as primeiras organizações dos trabalhadores que lutavam contra a exploração. Estes tinham jornadas de trabalho de até 16 horas diárias, em condições degradantes, o que demonstra que as políticas sociais são resultados de “[...] relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 36).

A conquista de direitos sociais através, da implantação de políticas sociais, se encontra em um campo contraditório, cujo resultado é a luta de classes considerando os limites do capitalismo, uma vez que não podemos atribuir à política social a missão de resolver a questão da desigualdade social, pois

[...] se a política social é uma conquista civilizatória e a luta em sua defesa permanece fundamental, podendo ganhar em países como o Brasil uma radicalidade interessante, ela não é via de solução da desigualdade que é intrínseca a este mundo, baseado na exploração do capital sobre o trabalho, no fetichismo da mercadoria, na escassez e na miséria em meio à abundância (idem, p. 46).

⁴ Nos países que implementaram políticas sociais sob a orientação keynesiano-fordista, é comum existirem outras adjetivações para qualificar o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) que surge na Inglaterra. Os termos estão relacionados às dinâmicas econômica, social, política e cultural de cada país, tais como *Etat-Providence* (Estado Providência) na França e o *Sozialstaat* (Estado Social) na Alemanha. Neste estudo, utilizaremos o termo *Welfare State*, ou sua tradução para a língua portuguesa, Estado de Bem-Estar.

As políticas sociais são expressões contraditórias da realidade, pois servem aos interesses do capital - garantindo as condições necessárias à sua acumulação- e aos interesses dos trabalhadores, uma vez que são garantia de manutenção e reprodução da classe trabalhadora, sendo criadas para o enfrentamento da questão social, a exemplo dos programas e serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação, proteção à criança e ao adolescente, aos idosos, etc. Isso é resultado de uma unidade dialética entre o seu imediato (aparência) e a sua essência. Elas são partes da totalidade, que, compondo a realidade social, não pode ser pensada fora do campo político e econômico. Behring e Boschetti (2008) indicam que surgem principalmente como respostas oferecidas pelo Estado às expressões da questão social.

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento - em geral setorializadas e fragmentadas - às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (2008, p. 51).

Para as autoras, as políticas sociais são instituídas para dar respostas à questão social, que por sua vez é fruto da relação de exploração do capital sobre o trabalho e, de modo geral, constitui-se de maneira fragmentada e setorializada, com recortes em sua concepção e execução. Segundo Netto (2011, p. 32, grifo do autor), não poderia ser de outra forma:

[...] tomar a 'questão social' como problemática configuradora de uma totalidade processual específica é remetê-la concretamente à relação capital/trabalho - o que significa, liminarmente, colocar em xeque a ordem burguesa. Enquanto intervenção do Estado burguês no capitalismo monopolista, a política social deve constituir-se necessariamente em *políticas sociais*: as sequelas da 'questão social' são recortadas como problemáticas *particulares* (o desemprego, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escolas, a incapacidade física etc.) e assim enfrentadas.

De acordo com o autor, não interessa ao Estado burguês intervir na raiz da questão social, pois assim estaria intervindo na relação de exploração do capital sobre o trabalho, ou seja, na forma de organização da sociedade baseada nas relações capitalistas. Desta forma, atua nas suas manifestações através de políticas sociais fragmentadas.

2.2 AS PROTOFORMAS DA POLÍTICA SOCIAL

Nas sociedades pré-capitalistas, o Estado assumia algumas responsabilidades sociais com o intuito de manter a ordem social e punir a “vagabundagem”. Podemos citar: o Estatuto dos Trabalhadores (1349); o Estatuto dos Artesãos (1563); as Leis dos Pobres Elisabetanas (1531 e 1601); a Lei do Domicílio (1662); a Lei de *Speenhamland* (1795); e a Nova Lei dos Pobres (1834). Tais legislações constituíam regulações sociais assumidas pelo Estado e tinham caráter punitivo, repressor, articulando assistência e trabalho forçado. Portanto, não atuavam para assegurar proteção social na perspectiva do direito.

A conjuntura do século XVIII foi marcada pelo crescimento da população e pelo processo de industrialização que se intensificava, ocasionando flutuações econômicas e o desmoronamento de um modelo de proteção social adotado nas sociedades pré-capitalistas. Além disso, a carência de alimentos, a baixa colheita, o alto custo dos alimentos e o aumento da população nas cidades exigiam novos pilares das políticas sociais. Era preciso, pois, pensar em ações voltadas não só aos incapacitados e desempregados, mas também aos empregados, haja vista a ameaça da fome e o aumento exorbitante dos valores dos produtos de primeira necessidade. A situação da pobreza se agravou tanto que rompeu com a estreita relação entre assistência e trabalho. Com receio de que as massas empobrecidas se rebelassem- e não por motivos humanitários ou benevolência -, foi aprovada a Lei *Speenhamland*, instituída em 1795 na Inglaterra (PEREIRA, 2008).

De acordo com Behring e Boschetti (2008, p. 49) *apud* Castel (1998), a Lei de *Speenhamland* difere um pouco das leis anteriores.

A Lei de *Speenhamland* (1795) difere das anteriores, pois tinha um caráter menos repressor. Ela estabelecia o pagamento de um abono financeiro, em complementação aos salários, cujo valor se baseava no preço do pão. Diferentemente das leis dos pobres, a *Speenhamland* garantia assistência social a empregados ou desempregados que recebessem abaixo de determinado rendimento, e exigia como contrapartida a fixação do trabalhador, pois proibia a mobilidade geográfica da mão-de-obra.

A referida lei assegurava uma renda mínima independentemente da inserção no mercado de trabalho, o que possibilitou ao trabalhador ter a possibilidade de “negociar” minimamente o valor de sua força de trabalho, diferente

das leis anteriores, que induziam os trabalhadores a aceitarem trabalho a qualquer preço (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Segundo Pereira (2008), a Lei *Speenhamland*, no contexto da pobreza crítica, constitui-se como um instrumento importante de resistência ao mercado de trabalho livre, rompendo com a estreita relação entre assistência e trabalho assalariado, por assegurar assistência aos que trabalhavam. Essa lei, no entanto, causou polêmicas na emergente sociedade capitalista, que defendia o trabalho como única fonte de renda.

Uns achavam-na importante como proteção da mão de obra contra os perigos de uma sociedade de mercado, enquanto outros, os mais conservadores (incluindo-se aí a classe média, que ascendia ao poder), conclamavam que essa lei seria maléfica em uma sociedade de mercado, pois ninguém trabalharia por um salário se recebesse abonos sem nada fazer. Assim, as pressões conservadoras para destituir os abonos foram vitoriosas e demonstraram a impossibilidade de funcionamento de uma ordem capitalista com sistemas de salários subsidiados por fundos públicos (SOUSA, 2013, p. 81).

Diante da pressão da sociedade capitalista, a Lei *Speenhamland* foi revogada em 1834 pela denominada *New Poor Law* (Nova Lei dos Pobres), relegando a limitada assistência aos pobres ao domínio da filantropia, reforçando que a subsistência deve vir através do trabalho para os saudáveis, e a assistência, através da caridade, para os impossibilitados de trabalhar. De acordo com Behring e Boschetti (2008, p. 50),

A nova lei dos pobres revogou os direitos assegurados pela Lei *Speenhamland*, restabeleceu a assistência interna nos albergues para os pobres 'inválidos', reinstalou a obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis sujeitos à 'exploração sem lei' do capitalismo nascente. O sistema de salários baseado no livre mercado exigia a abolição do 'direito de viver'.

Segundo as autoras, a nova lei dos pobres veio atender a ânsia do capital pela exploração do trabalho, deixando o trabalhador à mercê do livre mercado, tirando dele o direito da assistência pelo Estado.

Para os pensadores liberais David Ricardo e Adam Smith, o indivíduo deve buscar o bem-estar para si e sua família por meio da venda de sua força de trabalho no mercado, não cabendo ao Estado garantir bens e serviços públicos de forma universal.

O papel do Estado no liberalismo era estabelecer as bases legais para que o próprio mercado viabilizasse o atendimento às demandas essenciais da classe trabalhadora, garantindo sua reprodução para o capital. Sua intervenção deve restringir-se à regulação das relações sociais, com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e o livre mercado.

Segundo os liberais, as políticas sociais contribuem para reprodução da miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e estimula a acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado. Na perspectiva liberal, a miséria é responsabilidade do indivíduo, cabendo ao Estado assegurar assistência mínima aos que, por condições específicas (como infância, velhice ou deficiência), não teriam condições de competir no mercado de trabalho. A pobreza, para os liberais, é de responsabilidade da caridade privada e de ações filantrópicas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

O século XIX marcou a consolidação do Estado liberal e o desenvolvimento das forças produtivas através do caminho irreversível do desenvolvimento industrial e da pauperização crescente da classe trabalhadora, tornando visível a questão social, que surge em decorrência da luta operária pela redução da jornada de trabalho e por melhores condições de salário e de trabalho, dando início à luta pela implantação das primeiras políticas sociais, conforme sinaliza Oliveira (2008, p. 106):

Compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, as políticas sociais surgiram apenas a partir de pressões dos movimentos populares no século XIX. Elas foram implantadas como forma de respostas, ainda que incipientes, aos problemas inerentes à 'questão social'.

Para Netto (2001), o surgimento da questão social ocorre no século XIX na Europa Ocidental, em decorrência do processo de industrialização e pauperismo massivo da população. Ao analisar a diferença entre a pobreza antes e a partir do século XIX, com o advento do processo de industrialização, Netto (2001, p. 42) explica que esta difere porque “[...] pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade total de produzir riqueza”, ou seja, a pobreza não estava mais atrelada à escassez de produtos, e sim a uma decisão política de erradicá-la. Isso porque, com o desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo, tornou-se possível reduzir significativamente a

dependência e a determinação de fatores naturais na produção de escassez, no entanto o que ocorreu foi o seu agravamento. Segundo o autor,

Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente (NETTO, 2001, p. 42).

De acordo com Netto (2001) e Yamamoto (2001), a origem da questão social está na lei geral da acumulação capitalista, que se expressa pela relação de exploração capital *versus* trabalho, pela exploração de uma classe pela outra através da extração da mais-valia.

Yamamoto (2001, p. 17) afirma que a emergência da classe operária fez com que a condição de pauperização fosse trazida para o cenário político por meio das lutas sociais em prol de direitos relacionados ao trabalho:

Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos.

Essas lutas resultaram nas primeiras iniciativas de políticas sociais, que segundo Bhering e Boschetti (2008), são entendidas na relação de continuidade entre o Estado Liberal do século XIX e Estado Social do século XX, sem esquecer, no entanto, que o reconhecimento de direitos se encontra nos limites dos fundamentos do capitalismo.

A seguir, discorreremos como o Estado se organiza para atender aos interesses do capital e da classe trabalhadora diante da crise mundial desencadeada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, e pela Segunda Guerra Mundial, em 1945.

2.3 A POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO DE BEM-ESTAR

A crise econômica desencadeada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 e os efeitos da Segunda Guerra Mundial fez com que houvesse a redução de um terço do comércio mundial, ocasionando o desemprego massivo e de longa duração, inflação incontrolável, forte queda da renda e da taxa de lucro e, com isso, a perda da credibilidade dos pressupostos do liberalismo

econômico, possibilitando o questionamento da legitimidade do capitalismo e abrindo espaço para a intervenção estatal, através da criação de um sistema de proteção social⁵ que passou a se desenvolver depois da Segunda Guerra Mundial, quando o Estado se distanciou das velhas intervenções *laissezfairianas* e se transformou em moderno Estado interventor, principalmente no mundo europeu, com ampliação do orçamento público destinado às políticas sociais.

O Estado, a partir de então, sem questionar os fundamentos capitalistas e o processo de acumulação da burguesia, institui um sistema de proteção social por meio do investimento em políticas sociais, ampliando, assim, suas funções e o volume dos gastos públicos em serviços sociais. Gestam-se as bases para a construção de um determinado padrão de regulação do sistema de proteção social, com participação fundamental do Estado, denominado de *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar, possível devido ao padrão de acumulação capitalista, baseado na doutrina keynesiana/fordista.

O Estado, diga-se, o fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 86).

Para Behring e Boschetti (2008), o Estado, por meio dos recursos do fundo público, assume o papel de regulador das relações econômicas e sociais para garantir as condições necessárias para a manutenção da acumulação do capital.

De acordo com Harvey (2012), o Estado assume, então, uma variedade de obrigações, dentre elas a de garantir investimentos públicos em áreas vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa (infraestrutura urbana, sistema de comunicação e transporte), que também garantem um emprego relativamente pleno. Busca, ainda, fornecer um forte complemento ao salário por intermédio de gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação, etc. Além

⁵ Segundo Boschetti (2012a, p. 756), um sistema de proteção social se configura como um “[...] conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência habitação, assistência, educação. A composição dos sistemas de proteção social varia de um país para outro, mas a seguridade social (previdência, saúde, assistência social) constitui o núcleo duro em praticamente todas as nações”.

disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção.

Pereira (2008) considera o Estado de Bem-Estar parte integrante do sistema capitalista, tendo surgido como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de seguridade e cidadania social, como parte dos rumos adotados pelo sistema capitalista, que como forma de sobrevivência deixou de ser liberal nos anos de 1940 para ser temporariamente regulado.

Nos termos de Boschetti (2012a), o reconhecimento dos direitos sociais e sua universalização nos países capitalistas centrais possibilitaram a melhoria das condições de vida, redução das desigualdades sociais e socialização do fundo público. Contudo, tais direitos não proporcionaram um rompimento com as relações capitalistas fundadas na socialização da produção e apropriação privada de seus resultados.

O Estado de Bem-Estar, apesar de suas políticas sociais que asseguram direitos sociais e segurança econômica, atendendo reivindicações da classe trabalhadora, surge também com a missão de atender a uma necessidade do capital de se manter preservado e com altas taxas de lucro.

A partir da Segunda Guerra Mundial, os países capitalistas centrais passaram a vivenciar um forte crescimento econômico, fruto da nova relação entre o Estado e a economia, pautado na doutrina keynesiana⁶, assim como uma forte industrialização, movida por um novo padrão de produção e uso de força de trabalho denominado de fordismo. De acordo com as propostas de Keynes, para alcançar o crescimento econômico e reativar a produção o Estado deveria intervir no mercado, além de buscar estratégias para assegurar o pleno emprego, o estímulo ao consumo e a oferta de serviços sociais de caráter universal, podendo, para tanto, realizar a construção de obras públicas como forma de combater o desemprego, aquecer a economia e ampliar o consumo. Nos termos de Behring e Boschetti (2008, p. 88),

O keynesianismo e o fordismo, associados, constituem os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945, com forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central, e um alto grau de

⁶ “Trata-se da doutrina inaugurada por John Keynes (1883-1946) na primeira metade do século XX, que propunha o controle estatal da demanda em uma sociedade de mercado com vista a assegurar alto nível de atividade econômica e o pleno emprego. Estas propostas foram feitas por ocasião da Grande Depressão, que se estendeu por toda a década de 1930 até o início da Segunda Guerra Mundial, e exerceram influência sobre o *New Deal*” (PEREIRA, 2008, p. 46).

internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana, que sai da guerra sem grandes perdas físicas e com imensa capacidade de investimento e compra de matérias-primas, bem como de dominação militar.

Para as autoras, a parceria estabelecida entre keynesianismo e o fordismo possibilitou as condições políticas e econômicas necessárias para garantir ao capital as suas altas taxas de lucro e ganhos para a classe trabalhadora.

As condições políticas e culturais, segundo Behring e Boschetti (2008), que possibilitaram o pacto keynesiano-fordista estão relacionadas ao consenso estabelecido entre a burguesia e a classe trabalhadora. O consenso viabilizou benefícios para ambos. Aos capitalistas, a manutenção das altas taxas de lucro e à classe trabalhadora, as conquistas e reformas imediatas, incluindo os direitos sociais viabilizados pelas políticas sociais. No entanto, o movimento operário organizado teve que abrir mão do seu projeto emancipatório.

Segundo Harvey, essa parceria foi de fundamental importância para a garantia da expansão do capital ao longo do período de 1945 a 1973. Nas palavras do autor,

[...] o crescimento fenomenal da expansão de pós-guerra dependeu de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores do processo de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos (keynesiano) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativas ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. O equilíbrio de poder, tenso mas mesmo assim firme, que prevalecia entre o trabalho organizado, o grande capital corporativo e a nação - Estado, e que formou a base de poder da expansão de pós-guerra, não foi alcançado por acaso – resultou de anos de luta (HARVEY, 2012, p. 125).

Conforme Harvey (2012), a parceria realizada pelo Estado, o capital e a classe trabalhadora garantiu as condições necessárias para a legitimação do Estado, a expansão do capital e a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora.

De fato, a partir do pacto keynesiano-fordista a classe trabalhadora dos países de capitalismo avançado passou a sentir uma melhora das condições de vida, tendo acesso ao consumo e ao lazer, a serviços sociais de âmbito universal e à sensação de estabilidade no emprego (em decorrência do pleno emprego). Isso contribuiu para amenizar a radicalidade das lutas contra o capital, levando a ser

cogitada a possibilidade de aliar acumulação e certos níveis de desenvolvimento social. Será possível, no capitalismo, a redução das desigualdades sociais via implantação de políticas sociais?

Segundo Boschetti (2004), a raiz da desigualdade social está na forma de organização da sociedade capitalista baseada na apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida, sendo as políticas sociais universalizantes, baseadas nos direitos sociais, mecanismos que contribuíram para ampliar os direitos de cidadania para além da perspectiva mínima, e instituíram o princípio da desmercadorização. Nesses casos, programas e serviços são reconhecidos legalmente e implementados como direitos, possibilitando aos cidadãos se manter sem depender do mercado, contribuindo, assim, para mudar a relação entre cidadania e classe social.

No final do século XIX, mais precisamente em 1883, na Alemanha, no governo de Otto Von Bismarck, aconteceram as primeiras iniciativas de benefícios previdenciários, o chamado modelo bismarckiano, que se caracteriza por ser um sistema de seguro social cujo acesso ocorre por contribuição prévia e garante prestações de substituições de renda em momentos de riscos derivados do trabalho assalariado. De acordo com Salvador (2010a, p. 53), “A proteção social englobava o seguro-saúde, o seguro acidente de trabalho e os benefícios de aposentadoria por invalidez e idade”.

Na Inglaterra, em 1942, é formulado o Plano Beveridge⁷, que propõe a instituição do *Welfare State*. No modelo beveridgiano os direitos são universais, sem necessidade de contribuição prévia. São, portanto, destinados a todos os cidadãos, garantindo mínimos sociais através de auxílio-doença e desemprego; pensão aos aposentados (65 para homens e 60 para mulheres); auxílio maternidade, viuvez e funeral (PEREIRA, 2008).

Apesar da forte expansão das políticas sociais pós-1945, não podemos interpretar automaticamente como implantação do modelo de proteção social baseado no *Welfare State*, uma vez que

⁷ “Um dos aspectos mais importantes do Plano Beveridge e da instituição da seguridade social foi a ampliação das despesas com a proteção social; para tanto, o plano rompeu com a lógica contributiva de seguro social baseada nos princípios bismarckianos, de forma que o financiamento foi ampliado para além da contribuição de empregados e empregadores” (SALVADOR, 2010a, p. 76).

[...] as análises internacionais, mesmo utilizando terminologias distintas, sempre adotam como referência os clássicos modelos bismarckianos e beveridgiano como parâmetros para a caracterização do Estado social e dos sistemas de seguridade social predominantes nos países capitalistas da Europa ocidental (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 98-99).

As políticas que constituem os modelos de seguridade social em diversos países, dentre eles o Brasil, apresentam características do modelo de seguro social bismarckiano (alemão) e do modelo assistencial beveridgiano (inglês). De acordo com Boschetti (2012a, p. 763), “[...] nenhum país possui um ‘modelo puro’. Atualmente, essas características estão cada vez mais imbricadas e sofreram forte influência das contrarreformas realizadas ao longo dos anos 1990 e 2000”.

A autora afirma que até a década de 1980 prevalecia, nos países nórdicos, a lógica beveridgiana, com políticas universais de educação, saúde, habitação e serviços sociais, além de um regime nacional de prestações sociais não contributivas, sendo todas as pessoas assistidas pelo Estado, independentemente de vínculo com trabalho e/ou prévia contribuição. Porém, também contavam, em menor proporção, com prestações complementares de aposentadoria contributiva. Nos países do Centro/Sul da Europa ocidental (França, Alemanha, Áustria, Itália, Portugal, Grécia, Espanha) predominava a lógica bismarckiana de seguros sociais, estruturada em torno da organização do trabalho e por regimes profissionais. Tinha como objetivo manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrente da ausência de trabalho. Os benefícios compreendem aposentadoria, pensões, auxílio-natalidade, seguro desemprego e seguro saúde. Nesse sistema, alguns países adotam programas de transferência de renda assistenciais não contributivos, visando assegurar os mínimos sociais (BOSCHETTI, 2012a).

Apesar de apresentarem características diferenciadas, esses sistemas se organizam com forte regulação do mercado de trabalho pelo Estado, tendo como pressuposto um acordo entre capital e trabalho, o que possibilita o estabelecimento do pleno emprego e a forte arrecadação financeira (BOSCHETTI, 2012a).

No entanto, por volta dos anos 1960 esse período conhecido como “os anos de ouro” do capital começa a dar sinais de crise, quando o capital começa a perceber que não está conseguindo mais manter as altas taxas de lucros em decorrência do desemprego, que começa a se tornar uma realidade nos países capitalistas centrais, por conta das tecnologias poupadoras de mão de obra que

demandavam cada vez mais recursos do poder público para a manutenção do Estado de Bem-Estar. Nos termos de Pereira (2008, p. 57),

[...] as políticas sociais não morreram, mas se reestruturaram, para seguir novos desígnios que extrapolam os limites institucionais e históricos do Welfare State, enquanto este sim entrou em crise. E, aí, fica evidente que a política social e o Estado de Bem-Estar não são a mesma coisa, apesar de os dois terem se encontrado e se imbricado num momento histórico específico (1945-1975) e de ter sido este o melhor momento da política social.

A autora compreende o Estado de Bem-Estar como um “[...] fenômeno histórico e institucional específico” (PEREIRA, 2008, p. 56), datado de 1945-1975, caracterizado pelo receituário keynesiano de regulação econômica e social; as orientações do Plano Beveridge de seguridade social e a concepção de direitos de cidadania baseada nas formulações de Marshall. Já a política social possui historicidade e institucionalidade genérica e antiga (PEREIRA, 2008).

Nos termos da autora, o que entra em crise é o Estado de Bem-Estar, que recebe questionamentos em relação à continuidade das políticas sociais financiadas pelo Estado, uma vez que

Para o capital, a regulação estatal só faz sentido quando gera um aumento da taxa de lucros [...]. Dentro disso é que se torna aceitável certa redistribuição horizontal e limitada na forma de salários indiretos, assegurados pelas políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 91).

Conforme as autoras, as políticas sociais são aceitáveis pelo capital na medida em que contribuem para o aumento das suas taxas de lucros. Quando, no entanto, a disputa pelo fundo público começa a interferir em seus ganhos, tais políticas começam a receber críticas. A crise do keynesianismo tem início entre o final dos anos 1960 e começo da década de 1970, quando

[...] o desenvolvimento fordista, as políticas keynesianas e o projeto de Estado social, que vigorou nos países centrais, são postos em xeque, e consigo os direitos derivados da relação salarial. A nova fase de acumulação capitalista vai ser capitaneada pela esfera financeira, e no campo ideológico o velho liberalismo se veste com a ‘nova’ roupagem, rebatizado de neoliberalismo. (SALVADOR, 2010b, p. 609)

Com os sinais de esgotamento do padrão de financiamento das políticas sociais e a reação do capital à queda das taxas de lucro, os capitalistas se organizam para revogar as conquistas sociais do pacto social-democrata, investindo

contra os trabalhadores em busca de restabelecer um novo padrão de acumulação para saída da crise (SALVADOR, 2010a).

2.4 A POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO NEOLIBERAL

A crise do *Welfare State* iniciada nos anos de 1970 foi marcada pelo elevado *déficit* fiscal, pelo endividamento do Estado, pela sua excessiva intervenção na economia, e pela estagnação dos lucros. Constituiu-se como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar, cujo maior expoente teórico foi Friedrich Hayek. Nesse período, segundo Harvey (2012, p.135), “[...] tornou-se cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo”.

As transformações ocorridas em decorrência da crise respondem por um conjunto de medidas adotadas como tentativa de superação da mesma. Dentre elas destacamos a reestruturação produtiva e a adoção da agenda neoliberal de reformas do Estado. De acordo com Sitcovsky (2010, p. 167-168, grifos do autor),

Este processo é responsável por um direcionamento do papel do Estado que ao invés de políticas sociais públicas, que garantam a reprodução da força de trabalho, adota a perspectiva do *Estado mínimo para o social e máximo para o capital*, tendo este como pressuposto a desregulamentação da força de trabalho, associada a uma desresponsabilização perante a ‘questão social’. Esse processo de transformação do padrão de intervenção do Estado na ‘questão social’ dá origem a um tipo de intervenção que preconiza a participação do chamado *terceiro setor* ou de parte da sociedade civil.

Para o autor, o papel do Estado sofre um redirecionamento que resultou na redução de sua ação na área social, diminuindo, assim, o investimento em políticas sociais universalizantes, desresponsabilizando-se de suas obrigações em relação à questão social, tornando-a de responsabilidade da sociedade civil. Nos termos de Sousa (2013, p. 99),

Assim, as propostas neoliberais foram e continuam sendo extremamente danosas aos direitos sociais, que estão sendo solapados sob a ideologia da focalização e o abandono da universalidade, sob o discurso de que políticas universais desequilibram o orçamento fiscal, desperdiçam recursos e não alcançam os mais pobres em sua atenção. Essa tem sido a tendência atual das políticas sociais: a focalização nos mais pobres, a solidariedade, a ajuda mútua, o voluntariado, o empreendedorismo, em detrimento do direito,

fazendo com que o protagonismo do Estado na gestão e provisão das políticas sociais seja transferido para outros setores.

Segundo Boschetti (2012a), as medidas adotadas para a superação da crise da década de 1970 mostram claramente a opção política do Estado capitalista em direcionar os custos da crise para a classe trabalhadora. Essa transferência ocorreu através da “[...] redução dos direitos, da incitação às atividades e trabalhos sem direitos, do aumento do desemprego, da ampliação das contribuições sociais trabalhistas e dos impostos indiretos, de natureza regressiva” (BOSCHETTI, 2012a, p. 764), demonstrando, assim, que em tempo de crises a acumulação do capital é incompatível com a universalização de direitos, sendo a classe trabalhadora afetada duramente pela perda dos direitos conquistados.

O Estado neoliberal fez o movimento inverso ao do Estado de Bem-Estar, uma vez que reduziu os direitos sociais drasticamente, mediante a redução e privatização das políticas sociais, mercantilizando os serviços sociais e tornando o cidadão um consumidor de serviços como educação, saúde e previdência.

A doutrina neoliberal começou a ser formulada após a Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, locais onde o capitalismo já estava desenvolvido. Sua expansão só foi possível após a crise do modelo keynesiano-fordista, em 1973, quando o mundo capitalista experimentava uma profunda recessão. Sua hegemonia, no entanto, só ocorreu a partir da experiência em 1979, com Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos. No neoliberalismo, o Estado tem seu papel cada vez mais reduzido no âmbito social, fragilizando as políticas sociais. Os neoliberais atribuem a crise ao poder excessivo dos sindicatos, devido à sua pressão por salários, e aos gastos sociais do Estado, o que culmina na redução de lucro das empresas e na inflação. Portanto, considera que a crise é resultado do keynesianismo e do *Welfare State* (ANDERSON, 2012).

De acordo com Sousa (2013), diante da crise de superprodução os Estados capitalistas iniciam programas de austeridade, com reformas estruturais que, no mundo do trabalho, irão se configurar como medidas que levaram à reestruturação produtiva e ao processo de acumulação flexível, destruindo direitos sociais e trabalhistas e precarizando as condições de trabalho. No que compete ao Estado, a resposta à crise será o neoliberalismo. Sob a alegação de que o Estado de Bem-Estar é o grande causador da crise fiscal, cria-se uma

[...] cultura antiestadista, reforçada pela ideia de um estado causador da crise, alimentador de uma grande burocracia ineficiente, protetor dos trabalhadores sindicalizados, e para cobrir as políticas sociais arrecada altos impostos (SOUSA, 2013, p. 96).

Segundo Behring (2009, p. 309), a receita do neoliberalismo para sair da crise pode ser resumida em algumas proposições básicas:

1) Um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; 2) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; 3) a busca da estabilidade monetária como meta suprema; 4) uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa *natural* de desemprego, ou seja, a recomposição do exército industrial de reserva que permita pressões sobre os salários e os direitos, tendo em vista a elevação das taxas de mais-valia e de lucro; 5) uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e 6) o desmonte dos direitos sociais, implicando quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior.

Os neoliberais defendem um Estado forte para garantir as condições de expansão e acumulação do mercado capitalista, garantindo, assim, a alta taxa de lucro. Porém, no campo das políticas sociais, o Estado deve atuar através de cortes nos gastos sociais, privatização dos serviços, eliminação de programas e benefícios universais e focalização do atendimento a grupos em situação de pobreza absoluta, através de políticas seletivas, focalizadas e pontuais. De acordo com Pereira (2008, p. 16),

[...] sob a égide do capitalismo de feição neoliberal, a política social se transformou num campo minado de conflitos de interesses e de práticas experimentais – para não dizer voluntaristas. Os cortes nos gastos sociais, o desmonte dos direitos sociais, a desqualificação das instituições de bem-estar, o questionamento do caráter público da política, o desprezo pelos pobres, dentre outros atentados contra um legado de conquistas construído pelos movimentos democráticos, entre os anos 1945-1975, não pode ser tratados com neutralidade.

A primeira experiência neoliberal ocorreu na Inglaterra, em 1979, por ocasião da eleição do governo Thatcher. Em seguida, em 1980, o modelo foi adotado por Reagan, e assim países na Europa e na América do Norte foram aderindo ao receituário neoliberal. O governo de Thatcher, considerado como pioneiro e o mais puro, implantou um pacote de medidas bem ambicioso e danoso à classe trabalhadora. Vejamos:

Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos,

aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia -, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água (ANDERSON, 2012, p. 12).

Sousa (2013, p. 99), ao analisar o impacto do neoliberalismo nas políticas sociais, conclui que

[...] as propostas neoliberais foram e continuam sendo extremamente danosas aos direitos sociais, que estão sendo solapados sob a ideologia da focalização e o abandono da universalidade, sob o discurso de que políticas universais desequilibram o orçamento fiscal, desperdiçam recursos e não alcançam os mais pobres em sua atenção. Essa tem sido a tendência atual das políticas sociais: a focalização nos mais pobres, a solidariedade, a ajuda mútua, o voluntariado, o empreendedorismo, em detrimento do direito, fazendo com que o protagonismo do Estado na gestão e provisão das políticas sociais seja transferido para outros setores.

Com a implantação do projeto político e ideológico neoliberal, as políticas sociais passaram a ser instituídas pelo Estado de maneira focalizada e seletiva para as populações mais pobres, em detrimento de políticas universalizadas.

As concepções neoliberais e o processo de reestruturação produtiva desencadearam importantes mudanças na organização produtiva e nas relações de trabalho, gerando intensas transformações também na proteção social e nas políticas sociais, uma vez que o principal preceito se centraliza na constituição do mercado enquanto instância reguladora das relações sociais.

Segundo Boschetti (2012a), nas décadas de 1990 e 2000, os países europeus passaram por um processo de contrarreforma no âmbito dos sistemas de proteção social que alterou significativamente sua lógica redistributiva. Os governos adotaram o mesmo discurso dos organismos internacionais e passaram a creditar a crise ao sistema de proteção social. Nos termos da autora,

Os sistemas de proteção social são acusados de ser os 'vilões' que impedem a superação da crise. De 'motores' do crescimento, as políticas sociais passam a ser vistas como 'freios' do crescimento econômico e se sucedem as críticas ao peso do Estado social, das despesas crescentes e das 'generosas' prestações sociais. As análises são unânimes em mostrar que as tendências das 'reformas' até meados da década de 1990 priorizaram a redução de direitos no âmbito do sistema público de aposentadorias, por meio, sobretudo, do aumento da idade legal mínima para acesso, aumento do montante das contribuições sociais e redução relativa dos valores dos benefícios, mas com manutenção do sistema de repartição (BOSCHETTI, 2012a, p. 781).

Apesar de posturas diferenciadas dos países em relação ao processo de contrarreforma, Boschetti (2012a) *apud* Palier (2005) elenca as tendências predominantes adotadas desde os anos 2000 pelos países da Europa, nos seus processos de contrarreformas, a saber: o endurecimento dos critérios de elegibilidade; a focalização das prestações; a redução do nível das prestações; o aumento (ou introdução) de contrapartida exigida dos beneficiários para acesso a serviços e benefícios; o desenvolvimento de serviços e seguros privados; a introdução de métodos de gestão do setor privado a fim de controlar o volume de despesas nos organismos públicos; a transferência de atividades públicas de proteção social para as famílias e a sociedade civil; a redução ou estabilização dos salários no poder público; a criação de agências não estatais ou transferência de serviços ao setor privado; e o desenvolvimento de políticas de ativação para prestações de seguro-desemprego ou assistenciais.

Em tempos neoliberais, essa é uma espécie de receituário ordenado pelos organismos internacionais do capital para a destinação do fundo público à manutenção do capital financeiro à custa da classe trabalhadora. Nesse cenário, o sistema de proteção social se restringe a uma previdência social voltada para os trabalhadores pobres com acesso ao mercado de trabalho e uma assistência voltada para os “mínimos sociais”. Nas palavras de Boschetti (2012a, p. 787),

O objetivo não é mais proteger a classe trabalhadora em momentos de risco e necessidades sociais, mas limitar o aumento das despesas públicas pela via da restrição/redução dos direitos. Mais do que isso, o que está no coração dessas ‘reformas’ é a garantia da reprodução ampliada do capital em larga escala.

Em nome do lucro a qualquer custo, aprofunda-se a desigualdade social e ignora-se as condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora, que em tempos de agravamento da questão social, em decorrência do desemprego estrutural e da precarização das condições de trabalho, demandam mais intensamente a proteção social do Estado.

Vale destacar que esse processo não ocorreu sem a resistência da classe trabalhadora. Países como a Islândia, Grécia, Espanha, França, dentre outros organizaram manifestações e paralisações, demonstrando sua insatisfação com as medidas adotadas, configurando-se como movimentos de resistência à ofensiva do capital.

O cenário é cada vez mais assustador, com a tendência mundial de redução do sistema de proteção social e de políticas sociais que garantam direitos sociais, aumentando a desigualdade social em decorrência da acumulação do capital frente à riqueza produzida socialmente.

Nesse contexto, compreendermos que a particularidade do capitalismo brasileiro é fundamental para acompanharmos o percurso histórico das políticas sociais implementadas no país, em particular a política de assistência social, lócus do trabalho profissional dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social.

2.5 A POLÍTICA SOCIAL NA PARTICULARIDADE HISTÓRICA BRASILEIRA

Pretendemos, aqui, abordar as políticas sociais brasileiras. Inicialmente podemos afirmar que o país não vivenciou um sistema de proteção social universal nos moldes do Estado de Bem-Estar, como os países capitalistas centrais. Segundo Mota (2011, p. 144), não vivemos, “[...] de fato, uma universalização do acesso aos serviços sociais, nem uma regulação estatal nos moldes das sociedades de capitalismo avançado”.

Outra ressalva refere-se ao fato de que as políticas sociais no Brasil não acompanharam o mesmo tempo histórico dos países do capitalismo central. Para o presente estudo, trataremos de quatro momentos da realidade brasileira: dos anos 1930 aos 1964, quando foi implantado o sistema de seguro social para setores da classe trabalhadora; o período da ditadura militar (1964-1985), momento em que o país implementou o complexo militar-industrial-assistencial; o período da Constituinte; e, por fim, o período dos anos 1990 até os dias atuais, marcado pelo ideário neoliberal.

Até a década de 1920, o Brasil vivia uma incipiente e tímida experiência de legislação social. A questão social era enfrentada pelas elites como caso de polícia. Segundo Behring e Boschetti (2008), a primeira iniciativa de legislação social ocorreu no ano de 1888, por ocasião da criação da caixa de socorro para a burocracia pública. No ano seguinte, em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, que em seguida foi estendido aos funcionários do Ministério da Fazenda. A primeira legislação em defesa da infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, é aprovada em 1891, porém não é respeitada, comprovando o descompasso entre o legal e o

instituído presente na realidade brasileira até os dias atuais. O direito à pensão é adquirido pelos funcionários da Marinha em 1892.

Com o processo de expansão da indústria a partir da primeira década do século XX, verificam-se as primeiras lutas de trabalhadores, que tinham forte influência dos imigrantes, principalmente dos europeus, que trouxeram a experiência de organização sindical e política pela regulamentação da jornada de trabalho, com forte conteúdo socialista. Nesse contexto, em 1903, nascem os primeiros sindicatos no Brasil, relacionados aos trabalhadores rurais. Em 1907, é aprovado o direito de greve e a criação de sindicatos dos trabalhadores urbanos. Em 1911, a jornada de trabalho é reduzida para 12 horas diárias, no entanto tal direito não foi assegurado. Os acidentes de trabalho foram regulamentados em 1919, dentro de uma perspectiva de responsabilidade individual do trabalhador (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Nos anos de 1920, o Brasil tinha uma economia baseada na monocultura do café voltada para exportação, logo os trabalhadores diretamente relacionados a esse setor foram os primeiros a serem contemplados com direitos previdenciários e trabalhistas. Assim, em 1923, aprova-se a lei Eloy Chaves, que obriga a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), sendo considerada o marco inicial da previdência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). São criadas 24 caixas que tinham como objetivo prestar socorros médicos em caso de doenças do trabalhador contribuinte e de sua família; concessão de direito a medicamentos; e aposentadoria e pensão. Segundo Sousa (2013), as CAPs contemplavam os trabalhadores estratégicos da economia agroexportadora, como os ferroviários e os marítimos, demonstrando o formato excludente que deu origem às políticas sociais brasileiras, destinadas, prioritariamente, aos trabalhadores ligados ao processo da produção e circulação das mercadorias.

Com a crise mundial de 1929-1932, “[...] as oligarquias agroexportadoras cafeeiras ficaram extremamente vulneráveis econômica e politicamente” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 105), cedendo espaço para a comercialização de outros produtos, tais como gado, açúcar, dentre outros, alterando a correlação de forças diante da diversificação dos produtos ofertados no mercado.

Somente a partir de 1930 ocorreu no Brasil, para o fortalecimento da atividade industrial, um gradual processo de substituição do modelo agroexportador, mantendo a economia de exportação de produtos agrícolas sem romper com a

dependência externa. No entanto, tendo em vista a inexistência das condições econômicas estruturais para seu desenvolvimento, tais como infraestrutura precária, ausência de um mercado consumidor interno e a concorrência com os produtos industrializados vindos da metrópole, o crescimento do setor industrial só ocorrerá na primeira metade dos anos 1950, quando passa a ser reconhecido como base da economia brasileira (SOUSA, 2013).

No contexto de industrialização, Getúlio Vargas, através de uma política trabalhista, buscava, ao mesmo tempo, controlar as greves e os movimentos operários e estabelecer as primeiras medidas de proteção social. O Estado assume a responsabilidade de incentivar a industrialização e regulamentar as tensões sociais entre a burguesia e os trabalhadores, com a criação de instituições que ofertam serviços públicos e a implantação de uma legislação social e trabalhista.

Em 1930, foram criados o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. O Estado intervirá na saúde através de dois eixos: a saúde pública (restrita a campanhas sanitárias) e a medicina previdenciária (ligada aos IAPs).

Vale ressaltar que, durante o governo de Getúlio Vargas, de 1930 a 1945 e de 1937 a 1945, período em que é instalado o Estado Novo, o país viveu em regime ditatorial. Contraditoriamente, é nesse período em que há ampliação dos direitos sociais e, conseqüentemente, a criação de uma série de instituições e legislações sociais, embora estas fossem restritas aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. Para a população desempregada ou com vínculo precarizado restava a caridade das instituições filantrópicas. Dentre as instituições criadas na década de 1930 podemos citar:

[...] criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; criação da Justiça do Trabalho, dos Tribunais Regionais e Superior do Trabalho, em 1932; criação do imposto sindical e instituição do salário mínimo, em 1940; instituição da jornada de 8 horas de trabalho no comércio e na indústria, regulamentando o trabalho feminino, proibindo a jornada noturna para as mulheres e salários iguais para homens e mulheres, em 1932; regulamentação do trabalho dos 'menores', em 1932; criação da carteira de trabalho, em 1932; regulamentação do direito de férias aos comerciários, bancários e industriários, em 1934. No âmbito das políticas sociais, a tônica foi os direitos previdenciários, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPB). Em 1933, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM); em 1934, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários e dos Comerciários (IAPB e IAPC, respectivamente); em 1936, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores de Transporte e Carga (IAPETEC) e Industriários (IAPI);

em 1938, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores da Estiva (IAPE); e, em 1938, o Instituto de Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE) (SOUSA, 2013, p. 108-109).

Segundo Behring e Boschetti (2008), com a criação e expansão dos IAPs, sendo o primeiro em 1933, destinado aos marítimos, iniciou-se a extinção das CAPs. Os institutos cobriam riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, morte, invalidez e doença) e seguiam a lógica contributiva do seguro, sendo seus planos pouco uniformizados. A participação dos trabalhadores na direção dos IAPs resultou num instrumento de cooptação de dirigentes sindicais, que ficaram conhecidos como “pelegos”. Em 1960, ocorreu a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que definiu pela unificação dos benefícios dos vários institutos (IAPM, IAPB, IAPC, IAPETEC, IAPI, IPASE, dentre outros).

No campo da assistência, em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), coordenada pela primeira-dama. Visava atender às famílias de pracinhas envolvidos na guerra. Em 1946, a instituição passa a dedicar-se à maternidade e à infância, implantando postos de serviços de acordo com os interesses políticos. Predominavam ações assistencialistas, numa junção de obras de caridade com ações das primeiras-damas (FALEIROS, 2000). A LBA passou a atuar em todo o território nacional através de uma rede de instituições privadas conveniadas, e tornou-se a principal ação do governo na área assistencial, com ações marcadas pela presença do primeiro-damismo e pelo assistencialismo.

De 1945 a 1964 houve a expansão da classe operária, e isso levou a uma maior organização política e ao desenvolvimento de uma consciência de classe, os dos setores médios urbanos, que desenharam um novo contexto nas cidades, tanto no tocante ao crescimento demográfico quanto ao aumento da pobreza, agravando a questão social e exigindo, portanto, ações do Estado para além das benesses das instituições filantrópicas.

Nesse período também ocorreu a transição do modelo hegemônico agrário-exportador para uma industrialização com base na produção de bens duráveis, além de um processo de urbanização com construção de grandes obras. No tocante às políticas sociais, não houve avanços significativos quanto à universalização dos direitos sociais nesse período, que foi “[...] marcado pela expansão lenta dos direitos, que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da era Vargas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 110).

O período de 1964 a 1985 compreende os anos em que o país foi governado sob o regime da ditadura militar, momento em que

[...] o Estado pôs em prática uma política de *modernização conservadora*, preservando e fortalecendo os laços de dependência econômica dos centros hegemônicos, ao mesmo tempo em que necessitava quebrar a resistência organizada da sociedade e construir as bases de um *consenso passivo*, legitimador daquela ordem (MOTA, 2011, p. 137, grifos da autora).

Conforme Mota (2011), o Estado continuou preservando as relações de dependência com o capital internacional, e buscou estabelecer estratégias que possibilitassem, pela via do consenso, quebrar a resistência da sociedade, legitimando a ordem estabelecida pelo Estado militar-tecnocrático.

De acordo com a autora, no âmbito das políticas sociais, o Estado, visando assegurar o seu projeto político, promove a expansão seletiva de alguns serviços sociais, ampliando a cobertura dos programas sociais e incluindo as políticas de seguridade social. A ampliação da cobertura de alguns programas sociais teve como características

[...] a diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema de proteção vigente até 1964 (MOTA, 2011, p. 137).

Para Behring e Boschetti (2008, p. 135), a expansão das políticas sociais foi “[...] conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista”.

Segundo Faleiros (2000), no contexto da ditadura militar, o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão de políticas sociais. Na área assistencial, implantou, em 1974, a Renda Mensal Vitalícia (RMV) no valor de um salário mínimo, destinado aos idosos de mais de 70 anos considerados pobres e que houvessem contribuído pelo menos um ano com a previdência social.

No campo da previdência, essa expansão ocorreu através da incorporação de vários segmentos. Vejamos: em 1971, contemplou os trabalhadores rurais; em 1972, os empregados domésticos; em 1973, os jogadores de futebol; e

em 1978, os ambulantes. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável pela incorporação da LBA, Fundação para o Bem-Estar do Menor (Funabem), Central de Medicamentos (Ceme), Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Em 1977, o sistema foi unificado com a criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (Sinpas), que compreendia, além do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas). Também nesse ano ocorreu a regulamentação da previdência privada (FALEIROS, 2000).

Para além da intensa institucionalização da previdência, da saúde e, com menor intensidade, da assistência, consta desse período a implantação de uma política nacional de habitação com o financiamento proveniente do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), que “[...] serviu ao governo para reativar a economia e financiamento para as classes médias terem acesso à casa própria” (FALEIROS, 2000, p. 48).

De acordo com Mota (2011), a expansão dessas políticas está articulada ao processo de privatização de algumas áreas da política social, permitindo, portanto, a penetração do grande capital no sistema. Podemos citar as políticas de previdência social, saúde e educação, que contaram com a participação do setor privado lucrativo no processo de sua expansão. Ainda segundo a autora, esse movimento iniciado na década de 1960, mas com maior expansão nos anos de 1970, ocorreu através de um pacto entre as empresas privadas e o Estado, em um processo de privatização dos fundos públicos “[...] via renúncia de contribuições sociais, isenção de imposto de renda e liberalidade para inserir os custos da assistência na contabilidade empresarial” (MOTA, 2011, p. 140).

De acordo com Behring e Boschetti (2008), a ditadura militar, ao abrir espaço para a privatização das políticas sociais, possibilitou a criação de um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e quem não pode pagar, gerando uma dualidade discriminatória e a possibilidade de criação de um nicho lucrativo para o capital.

Durante a era ditatorial, ampliaram-se as políticas sociais e o papel do Estado na sociedade, com forte centralização na União, com direção autoritária e burocrática e ausência de participação da sociedade no planejamento e gestão das políticas sociais.

A década de 1970 é marcada, em âmbito internacional, pela crise do modelo fordista-keynesiano; em nível nacional, o país começa a sofrer as consequências do esgotamento do milagre econômico, em decorrência do crescimento do endividamento externo e do aumento do processo inflacionário, deslegitimando os governos militares e oportunizando as transições democráticas. Para Behring e Boschetti (2008), em 1974, começam a transparecer as primeiras fissuras do esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional. Diante disso, os anos seguintes foram marcados pela abertura lenta e gradual do processo de democratização sob o controle das elites.

Os anos de 1980 ficaram conhecidos como a década perdida, do ponto de vista da economia. Porém, no que concerne às lutas sociais, temos como principal ganho as conquistas democráticas que foram sintetizadas na Constituição de 1988. Vale ressaltar que tais conquistas foram fruto de disputas entre projetos distintos, sendo, por vezes, complexas e contraditórias (SOUSA, 2013), uma vez que o país já vivia as influências neoliberais, resultado do jogo de forças que imperava no país naquele momento.

Assim, a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de 'Constituição Cidadã', de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil [...], a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias e na ordem econômica (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 141-142).

De acordo com Faleiros (2000), cada artigo conquistado na Constituição de 1988 foi fruto de muita disputa e negociação entre os blocos de força, sendo a Constituição uma expressão das contradições da sociedade brasileira, caracterizada, em linhas gerais, como liberal-democrática-universalista.

Foi neste cenário de instabilidades e disputas que, em 1988, o Brasil instituiu o seu sistema de seguridade social. O art. 194 da Constituição Federal o definia como “[...] 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). A saúde como direito de todos e dever do

Estado, de acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. A previdência social de caráter contributivo e de filiação obrigatória.

O art. 203 define que a assistência social deve ser ofertada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Seus objetivos são: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária (BRASIL, 1988). A inovação consiste no fato de a assistência social ser assumida pela primeira vez pelo Estado como política pública. Segundo Stuchi (2012, p. 170),

A concepção de assistência social prevista no artigo 203 da Constituição não deixa dúvida de que houve uma mudança de conceito em relação ao modelo assistencial anterior, pois transforma a assistência em direito, atribui-lhe caráter universal, sem exigir do seu destinatário qualquer contribuição pecuniária ou contraprestação.

De acordo com Stuchi (2012), no período pré-constitucional, o modelo vigente baseava-se na filantropia e na benemerência, e era caracterizado pelo caráter emergencial das ações, sem planejamento ou fundos públicos que orientassem e garantissem sua realização.

A Constituição de 1988, segundo Pereira (2004), não estava propondo nada radical, como a mudança de regime capitalista para socialista, por exemplo. Mesmo assim, foi recebida pelas forças conservadoras como uma ameaça, principalmente no tocante à seguridade social, que foi alvo de desmonte antes mesmo de ser efetivada.

Logo após a aprovação da Constituição de 1988, o país adota uma agenda governamental ditada pelos organismos internacionais e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), com base no Consenso de Washington⁸, sendo tais direitos imediatamente questionados pelos governos neoliberais, que iniciam o processo de contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008) e reestruturam as políticas

⁸ “Consenso de Washington é a denominação dada a um plano único de medidas de ajustamento das economias periféricas, chancelado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial (BIRD), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo governo norte-americano em reunião ocorrida em Washington em 1989, quando se inaugura a introdução do projeto neoliberal em mais de 60 países em todo o mundo” (RAICHELIS, 2011, p. 73).

sociais mediante reformas restritivas de direitos, serviços e benefícios que inviabilizam a concretização do sistema de seguridade social.

Apesar do avanço formal constitucional, a seguridade social, na década de 1990, sofre impacto com adoção de medidas neoliberais, dentre elas a política de mercantilização da saúde e previdência social, por meio da ampliação da oferta de planos de saúde privados e da previdência complementar, transformando o cidadão em cliente consumidor. A saúde e a previdência transformam-se em mercadorias e passam a operar de acordo com as regras do mercado. Por outro lado, como forma de acesso da população pobre ao consumo e ao endividamento, tem-se a expansão da assistência social por meio dos programas de transferência de renda.

A receita neoliberal, de acordo com Pereira (2012), compreende a defesa do livre mercado, das privatizações do patrimônio público, da flexibilização das relações de trabalho, da negação dos direitos sociais, da substituição das políticas sociais universais pelas focalizadas, da transformação da seguridade social em seguro. Assim, há o descarte da assistência, dando-se primazia ao mérito empreendedor individual.

Esse conjunto de medidas levou o Brasil a uma desresponsabilização pelo enfrentamento da questão social, tornando-se um desafio a garantia de um sistema de proteção social que tenha como princípio a universalidade. De acordo com Silva (2014, p. 90), “[...] é preciso reconhecer que o avanço constitucional foi realizado em um período histórico de retrações no campo da proteção social”.

Após os anos de ditadura, o primeiro presidente eleito democraticamente, Fernando Collor de Melo, aderiu ao neoliberalismo, reduzindo as funções do Estado e ampliando o mercado através da abertura econômica, acelerando o processo de privatização em curso no país. Seu envolvimento em processos de corrupção o levou ao *impeachment* pelo Congresso Nacional em 1992 (FALEIROS, 2000).

De acordo com Raichelis (2011b, p. 96), a política de assistência social no governo Collor foi concebida de forma “marginal, residual e emergencial”. Collor não concordava com a garantia de um salário mínimo como benefício assistencial para pessoas idosas e com deficiência, por isso vetou a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), demonstrando seu descompromisso com a seguridade social. A referida lei só veio a ser aprovada em 1993, no governo de Itamar Franco.

O controle da inflação só foi possível em 1994, no governo de Itamar Franco, com a implantação de uma nova moeda, o Real. A inflação caiu de 48% ao mês em julho para 8% em agosto. O então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, ou FHC, recebe todo o mérito pela redução significativa da inflação e se candidata à Presidência da República, com a proposta de estabilização da economia e das reformas da Constituição (FALEIROS, 2000).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1995, o neoliberalismo se consolida no Brasil, passando a privilegiar “[...] as políticas econômicas de ajuste fiscal e monetário em detrimento das diretrizes conquistadas na Constituição de 1988, impactando na desarticulação da seguridade social brasileira” (SOUSA, 2013, p. 126).

No âmbito da política de assistência social, Fernando Henrique empenhou esforços para que esta não fosse assegurada como política de direito. Ignorou a Lei Orgânica da Assistência Social e criou o Programa Comunidade Solidária na mesma medida provisória que extinguiu os órgãos governamentais responsáveis pelas ações assistenciais. Segundo Couto *et al.*,

O Programa Comunidade Solidária foi criado pela Medida Provisória n. 813, de 1/1/1995, reiterando o caminho neoliberal para a política social. Esta medida, que extingue o Ministério do Bem-Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência – LBA e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA sem uma proposta clara de reordenamento de seus serviços, fragmenta as ações da assistência social em vários Ministérios e traz a ideia de que o Estado deve partilhar com a sociedade ações no campo da proteção social, cabendo à família, à comunidade, às organizações não governamentais, ao voluntariado e à iniciativa privada empresarial, significativa participação no processo de provisão social (2012a, p. 115-116).

A criação do Programa Comunidade Solidária representava a despolitização da questão social, reduzindo os problemas da sociedade a questões de administração e admitindo que eles pudessem ser resolvidos com a criação de organizações sociais. Subordinava, pois, o “direito” às carências, caracterizando-se como um programa assistencial, clientelista e paternalista. Nas palavras de Behring (2010, p. 159), no Programa Comunidade Solidária,

[...] observa-se uma redefinição conservadora dos programas sociais, engendrando-se uma forma extremamente focalizada de gestão das populações pobres e do social, com a desmontagem das idéias de responsabilidade e bens públicos e a apologia das parcerias público-privadas na área social. Tratou-se de um programa dissociado das

instâncias democráticas [...]. Assim, entronizou-se o solidarismo e a parceria com a sociedade civil [...] por meio das OSCIPs (organizações da sociedade civil de interesse público – Termo de Parceria), como grande saída no campo da política social, especialmente da assistência social, em detrimento das orientações da Lei Orgânica da Assistência Social.

Em 1995, no primeiro mandato de FHC, tendo como carro-chefe o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Luís Carlos Bresser-Pereira, foi lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Argumentava-se que o país enfrentava uma dura crise fiscal, acirrada pela crise da dívida externa e pelas práticas de populismo econômico, sendo necessária, para o seu enfrentamento, um pacote de ajustes que visaria à estabilização econômica, o que reduziria o tamanho do Estado através da adoção de políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado. Destacamos que no referido plano não havia lugar para a seguridade social.

Vale ressaltar que o MARE promoveu a reorganização do governo e a extinção de dois ministérios: o Ministério do Bem-Estar Social, inclusive suas fundações vinculadas, e o Ministério da Integração Regional, demonstrando claramente que a área social não era prioridade.

Ao analisar o processo de contrarreforma ocorrido no Brasil, Behring descreve a concepção do Estado que norteava o Plano Diretor:

Ao Estado cabe um papel coordenador suplementar. Se a crise se localiza na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público, há que reformar o Estado, tendo em vista recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). A perspectiva da reforma é garantir taxas de poupança e investimento adequadas, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa. O lugar da política social no Estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde e educação, dentre outros, serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais competitivas (2008, p. 173).

Segundo os reformadores, o Estado é responsabilizado pela crise devido à sua ineficiência, rigidez e incapacidade de gestão, passando a adquirir um papel suplementar na condução das políticas sociais. Assim, a eficiência é creditada a organizações públicas não estatais.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) considera a Constituição de 1988 um retrocesso burocrático sem precedentes, que engessou o aparelho estatal e encareceu significativamente o custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal quanto a bens e serviços.

Partindo desse entendimento, a reforma da administração pública visa ao fortalecimento da governança — a capacidade de implementação de políticas pelo Estado — por meio da transição de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. Sendo assim, tomou por base conceitos da administração como eficiência, controle de resultados e descentralização, na perspectiva de compreender o cidadão como “cliente privilegiado”.

A ênfase do plano está na qualidade e na produtividade do servidor público, no intuito de promover a profissionalização do mesmo. A reforma é justificada pelo desvio do Estado de suas funções básicas, do que decorre a deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e a inflação. O problema do país estaria no Estado, daí a necessidade urgente de reformulá-lo para corrigir distorções e reduzir custos (BRASIL, 1995).

O alvo do processo de contrarreforma do Estado são, principalmente, as políticas sociais, pois a crítica volta-se para o Estado, que minimamente incorpora, mesmo que de forma parcial, os interesses da classe trabalhadora através de investimentos em políticas sociais. De acordo com Raichelis (2011b, p. 75-76),

As propostas de enxugamento do Estado, de contenção nos gastos públicos, de diminuição da máquina estatal, de cortes no funcionalismo, de privatização das estatais, de prioridade ao controle da inflação e à estabilização da moeda trouxeram consequências perversas para o enfrentamento das expressões da questão social em todos os níveis, uma vez que é nos investimentos sociais que os cortes são mais expressivos.

Segundo Behring (2008), ocorre uma espécie de aparente esquizofrenia: argumenta-se que a crise está localizada no Estado, que precisa ser refuncionalizando, visando à redução de custos. No entanto, a política econômica é responsável pela corrosão dos meios de financiamento do Estado. Nas palavras da autora,

[...] a política econômica corrói aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por intermédio de uma inserção na ordem internacional que deixa o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoia pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa. Exemplo disso é que apenas o Ministério da Fazenda gastou 48% do Orçamento da União [...] Nesse período, já estava realizada a maior parte das privatizações de empresas estatais, feitas em nome da diminuição da dívida pública e da eficiência para que o Estado pudesse fazer políticas sociais, um eixo decisivo da ‘reforma’ do Estado (BEHRING, 2008, p. 199).

Com a justificativa de combater a crise fiscal e promover o equilíbrio das contas públicas, uma das medidas apontadas pelo Plano Diretor será a privatização, que contou com uma verdadeira campanha de mídia para legitimar e facilitar o processo. Os argumentos utilizados para a necessidade de privatização consistiam em:

[...] atrair capitais, reduzindo a dívida externa; redução da dívida interna; preços mais baixos para os consumidores; qualidade dos serviços; e eficiência econômica das empresas; que estariam sendo ineficientes em mãos do Estado (BEHRING, 2008, p. 200).

No entanto, o que de fato ocorreu foi a

[...] entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil, o que levou o desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 153).

Segundo as autoras, o processo de privatização levou à entrega do patrimônio público brasileiro ao capital estrangeiro e ao agravamento da questão social. E mais: “[...] representou uma profunda desnacionalização do parque industrial de base do país e até a destruição de alguns setores intermediários” (BEHRING, 2008, p. 202).

Destacamos, ainda dentro do plano de contrarreforma do Estado, o Programa Nacional de Publicização, criado pela Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997. Segundo Behring e Boschetti (2008, p. 154, grifo das autoras),

O Programa de Publicização, que se expressou na criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas. Esta última estabeleceu um Termo de Parceria com ONGs e Instituições Filantrópicas para a implementação das políticas. A essa nova arquitetura institucional na área social – sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade – se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não-remunerado.

Considerando o Estado ineficiente na intervenção social, com conseqüente redução dos investimentos públicos nas áreas sociais, desloca-se a sua responsabilidade com as políticas sociais para a esfera privada, sem definição

clara dos objetivos pretendidos e sem uma avaliação da capacidade técnica-administrativa de tais organizações. Segundo Raichelis (2011b, p. 80), “[...] as ONGs e um conjunto diversificado de organizações sociais têm sido convocadas pelo Estado e pelo empresariado para o estabelecimento de parcerias, como operadores de programas de combate à pobreza”.

Sem que houvesse debate e negociação, data desse período a formulação de reformas constitucionais pela “[...] via tecnocrática e ‘decretista’, com forte aquiescência de um Congresso submisso ou pragmático” (BEHRING, 2008, p.207). Tornou-se prática impor as medidas constitucionais construídas através de decretos, portarias e medidas provisórias, desrespeitando a Constituição e a democracia brasileira. Tais decisões tomadas pela via tecnocrática são contrárias, portanto, ao discurso democrático preconizado pelo governo. De acordo com Behring e Boschetti (2008, p. 155, grifo das autoras),

A ‘reforma’, tal como foi conduzida, acabou tendo um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública. Houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social- em nome da qual se faria a ‘reforma’- acompanhada, do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isso ocorreu vis-à-vis um crescimento da demanda social, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real.

Sob o argumento da crise fiscal do Estado, a década de 1990 foi marcada pela tendência de redução e restrição de direitos, “[...] numa submissão total das políticas sociais à orientação macroeconômica do ajuste” (BEHRING, 2008, p. 204), num cenário de fragilidade da organização dos movimentos de trabalhadores em decorrência do desemprego, da precarização e flexibilização das relações de trabalho e dos direitos sociais, do pauperismo, prevalecendo nas políticas sociais o trinômio do neoliberalismo: privatização, focalização e descentralização, “[...] aqui compreendida como mero repasse de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, que configuram o setor público não-estatal” (BEHRING, 2008, p. 249), distanciando-se da proposta de seguridade social prevista na Constituição de 1998.

A flexibilização do trabalho e a desregulamentação do Estado têm contribuído para o aprofundamento da precarização do trabalho, o crescimento do desemprego e a ampliação do mercado informal. Assim, a luta mais importante para

a classe trabalhadora passa a ser a de manutenção do emprego a qualquer preço (RAICHELIS, 2011b).

A herança de FHC para Lula, de acordo com Behring (2010, p. 159-160), compreende, no campo da seguridade social,

[...] o incremento da focalização, em detrimento da universalidade, da parceria público-privada, em detrimento da primazia do Estado, da obstaculização, dilapidação, corrosão e desconstrução do conceito constitucional, tratando as políticas de seguridade separadamente, extinguindo o Conselho Nacional de Seguridade Social, e implementando uma política de financiamento parco, sob o argumento da escassez de recursos, apesar da imensa transferência de riqueza para os ricos e o capital financeiro internacional, numa profunda irresponsabilidade tanto fiscal quanto social.

Segundo Oliveira (2008, p. 119), as consequências do ajuste neoliberal para as políticas sociais são dramáticas, pois o aumento do desemprego leva a população ao empobrecimento e, conseqüentemente, ao aumento da demanda por serviços públicos. No entanto, o Estado vem sistematicamente cortando gastos, flexibilizando direitos, privatizando e terceirizando serviços sociais básicos.

Em 2003, assume a presidência Luís Inácio Lula da Silva, proveniente da classe trabalhadora. Ele representava a possibilidade de rompimento das práticas adotadas até então, o que não aconteceu. Lula manteve o essencial da política econômica de seu antecessor, consolidando o modelo neoliberal. Em seu governo, intensificou a política de ajuste macroeconômico que vinha sendo desenvolvida pelo seu antecessor e realizou uma espécie de minirreforma tributária, visando elevar a receita da União, além de uma nova reforma da previdência, na qual os aposentados voltaram a contribuir com 11% (PEREIRA, 2012).

De acordo com Behring (2010), Lula se diferencia de FHC no que corresponde ao reconhecimento da importância da seguridade social na garantia da proteção social. Segundo a autora, houve minimamente uma recomposição do Estado, com a realização de concursos públicos, sendo as principais inovações na área da assistência social, com a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além do Estatuto do Idoso, a implantação da idade de 65 anos para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, que unifica os programas de transferência de renda anteriores e amplia o quantitativo de famílias beneficiadas.

Em 2003, Lula cria o Ministério da Assistência e Promoção Social através do Decreto N° 4.655, de 27 de março de 2003, posteriormente renomeado para Ministério da Assistência Social (MAS), ocupando o cargo de ministra a ex-governadora do Rio de Janeiro, Benedita da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Sob sua responsabilidade ficaram a política de assistência social e o Fundo Nacional de Assistência Social.

Em 2004, com o objetivo de organizar e unificar as principais iniciativas da política social, o governo cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que agregou uma grande estrutura administrativa dividida em secretarias, sendo convidado para assumir o referido ministério Patrus Ananias, ex-prefeito de Belo Horizonte e, à época, deputado federal por Minas Gerais. O MDS foi composto pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC); pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN); pela Secretaria Nacional de Superação da Extrema Pobreza (SESEP); e pela Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).⁹

O MDS passou a empreender esforços juntamente com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), visando à normatização da política de assistência social. Esse esforço resultou na aprovação dos seguintes documentos: Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), a Norma Operacional Básica (NOB/Suas/2005) e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – (NOB/RH/Suas/2006), além de portarias, decretos, instruções operacionais, resoluções que buscaram precisar as especificidades da política de assistência social.

No entanto, o SUAS não está imune ao contexto em que está inserido, uma vez que os critérios para acesso aos benefícios e serviços e o financiamento

⁹ A Secretaria de Renda e Cidadania - SENARC é responsável pela implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, que promove a transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o país. Realiza a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e do programa de transferência de renda Bolsa Família. A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN é responsável por planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e ações de Segurança Alimentar e Nutricional. A Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza - SESEP é responsável pela coordenação das ações e gestão do Plano Brasil Sem Miséria. A Secretaria articula e mobiliza os esforços do governo federal, estados e municípios para a superação da extrema pobreza no país. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI é a unidade técnica-administrativa do MDS responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e programas do Ministério. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 31 mai. 15.

disponível não viabiliza a cobertura de todos aqueles que não têm emprego e direitos. De acordo com Behring (2010), para que o Suas se materialize conforme seu marco legal seria necessário o aprofundamento das reformas democráticas, o que não ocorreu.

Ao invés de política pública, responsabilidade do Estado e direito universal do cidadão assegurado no âmbito da seguridade social, a assistência social é colocada no rol de políticas a serem desenvolvidas pelo setor público não-estatal. O ajuste fiscal comprimiu a alocação de recursos ao longo de todo esse período, impondo sua lógica minimalista. Parcela significativa dos técnicos do Estado foram capacitados e formados na perspectiva do ajuste e na lógica das orientações das agências internacionais para a política social: a boa focalização, a otimização da relação custo-benefício, o estímulo ao setor privado e ao voluntariado (BEHRING, 2010, p. 162).

No seu segundo mandato, Lula conseguiu avanços importantes na área social, que embora tenham reduzido a extrema pobreza, não significaram a diminuição da desigualdade social. Segundo Boschetti,

No Brasil, a maioria da população é pobre não porque o país seja pobre, mas porque a riqueza produzida socialmente é mal distribuída. Assim, as políticas sociais, para tocar nessa estrutura, deveriam ser pautadas pelo princípio de redução das desigualdades sociais e por um ideal de justiça baseado na equidade e no estabelecimento de um padrão civilizatório de garantia de plenos direitos a todos os cidadãos. Mas não basta garantir direitos em leis. É preciso assegurar as condições políticas, materiais e institucionais necessárias para que a população possa ter acesso a estes direitos, o que deveria ser função das políticas sociais. Ainda que incapazes de instituir a plena igualdade de condições no capitalismo, as políticas sociais podem constituir uma via para a redução das desigualdades sociais, desde que assumidas pública e institucionalmente como sistemas legais e legítimos de garantia de direitos e não apenas como programas focalizados de combate à pobreza extrema (2004, p.113).

Nos termos de Pereira (2012), durante o governo Lula, o programa de transferência de renda Bolsa Família atingiu mais de 12 milhões de famílias de baixa renda; retirou 28 milhões de pessoas da pobreza; levou 36 milhões à classe média; reduziu para 8,5% (16,27 milhões) o número de brasileiros em estado de pobreza absoluta ou de miséria. Entre os anos de 2002 e 2010, o desemprego caiu de 12% para 5,7%; o rendimento das pessoas ocupadas aumentou em 35%. A partir de 2004, o volume de ocupações formais começou a crescer, atingindo, em 2009, um recorde histórico de 59% dos trabalhadores com carteira assinada. Ademais, uma pequena valorização do salário mínimo e uma série de medidas foram adotadas visando à diminuição do trabalho informal. No entanto, segundo a autora,

Esse governo melhorou, sim, as condições sociais de muitos brasileiros, mas ao mesmo tempo, melhorou muito mais a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país. Ou seja, foi no governo Lula que o enfrentamento da pobreza absoluta teve a maior visibilidade política de sua endêmica existência, mas, paradoxalmente, isso foi acompanhado da garantia 'de altos lucros, comparáveis com os mais altos da história recente do Brasil' (Antunes, 2011, p. 131) a diversas frações do capital. Portanto, se a pobreza absoluta ou extrema diminuiu a desigualdade, não sofreu decréscimos, e se a pobreza absoluta ou extrema preocupou o governo, o combate à concentração de riqueza não foi alvo dessa preocupação. E o país continua injusto (PEREIRA, 2012, p. 746).

O governo petista adotou medidas que beneficiaram a classe trabalhadora, mas conforme relatado pela autora, quem obteve os maiores ganhos foi o capital financeiro, industrial e o agronegócio, com obtenção de altas taxas de lucro.

O governo Dilma (2011-2015) conduziu suas ações na área social através do Plano Brasil Sem Miséria, que segundo Pereira (2012) se pautou em critérios extremamente focalizados, como os critérios de acesso ao Programa Bolsa Família¹⁰, para atingir o objetivo estipulado pelas metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio de superação da pobreza extrema.

De acordo com Salvador (2015), a partir de 2009, os governos petistas (Lula e Dilma) adotaram um conjunto de medidas para combater no Brasil os efeitos da crise econômica mundial. No cerne dessas medidas encontram-se as renúncias tributárias para diversos setores econômicos, o que resultou na redução de recursos destinados a seguridade social. Dentre as medidas adotadas estão as desonerações no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). As iniciativas começaram com a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para o setor automotivo no final de 2008 e, ao longo de 2009, alcançaram outros setores econômicos: bens de consumo duráveis, material de construção, bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios.

¹⁰ De acordo com o Decreto n. 8.232, de 30 de abril de 2014, o Programa Bolsa Família (PBF) atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 154,00 e R\$ 77,00, respectivamente. O *benefício básico*, no valor mensal de R\$ 77,00, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; o *benefício variável*, no valor mensal de R\$ 35,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 175,00 por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza; o *benefício variável vinculado ao adolescente*, no valor mensal de R\$ 42,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 84,00 por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de 16 a 17 anos matriculados em estabelecimentos de ensino e o *benefício para superação da extrema pobreza*, destinado às unidades familiares beneficiárias do PBF que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros do PBF igual ou inferior a R\$ 77,00 *per capita*.

No governo Dilma, em agosto de 2011, foi lançado o Plano Brasil Maior, sob o argumento de aumentar a competitividade da indústria nacional a partir do incentivo à inovação tecnológica e à agregação de valor.

A chave-mestra do plano foi constituída pelas desonerações tributárias – como a redução de IPI sobre bens de investimento, redução gradual do prazo para devolução dos créditos do PIS-Pasep/Cofins sobre bens de capital e a desoneração da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento para alguns segmentos econômicos (confecção, calçados, móveis e softwares) –, que serão compensadas no faturamento das empresas desses segmentos. Diante do agravamento da crise internacional, essas medidas foram ampliadas em 2012 (SALVADOR, 2015, p.14).

A opção do governo pela desoneração do capital resultou em redução de receitas na seguridade social, uma vez que as medidas de desonerações tributárias adotadas para combater a crise afetaram ainda mais o financiamento do orçamento da seguridade social, enfraquecendo, com isso, as fontes tributárias das políticas de previdência social, saúde e assistência social.

A atual conjuntura econômica e política do Brasil impõe inúmeros desafios à sociedade civil. O segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (iniciado em 1º/01/2015) começou com o anúncio de um pesado ajuste fiscal, que impõe corte ou redução dos direitos sociais: seguro-desemprego, pensões, abono salarial, dentre outros, além do aumento das alíquotas de alguns impostos. Tal ajuste proposto é também resultado das escolhas econômicas feitas no mandato anterior da presidenta, que acarretaram perda de arrecadação de recursos sem os resultados esperados no crescimento econômico, em que pese o expressivo aumento dos gastos tributários, o que causou perdas de recursos para as políticas sociais (SALVADOR, 2015, p. 22-23).

Nos termos do autor, o país vive uma conjuntura econômica e política que precisa despertar resistência da sociedade civil, tendo em vista o ajuste fiscal que restringe direitos e recursos para as políticas sociais públicas e direciona o fundo público para o capital.

Portanto, o cenário é desafiador para a concretização de direitos sociais. No tocante à assistência social, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), através do CFESS Manifesta, de 07 de dezembro de 2015, demonstra seu posicionamento contrário aos ataques à política de assistência social e defende a assistência social enquanto política, no âmbito da seguridade social, que garante proteção social. Portanto, é uma política pública e estatal com qualidade dos serviços prestados à população através dos seus equipamentos de referência da

proteção social básica e especial (CRAS e CREAS) e nos serviços de proteção social de alta complexidade. O texto denuncia que

Os recentes ajustes anunciados pelo governo federal para reduzir 26 bilhões de gastos em 2016 revelam que não existe a falta de recursos públicos, ao contrário, denunciam a opção política de investi-los para alimentar a 'fome do capital'. Esta decisão tem impacto direto sobre a classe trabalhadora, que vive do trabalho, de seu salário e da proteção social devida pelo Estado. Cortes no PAC- Minha Casa, Minha Vida, manutenção da saúde apenas no que é obrigatório constitucionalmente, suspensão de concurso público, adiamento do reajuste dos/as servidores/as, etc... são expressões do ajuste estrutural, que não leva em conta o princípio da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, negando o que dispõe a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (CFESS, 2015).

No contexto de ajuste fiscal encontram-se os trabalhadores da assistência social que historicamente vivenciam condições de precarização, seja através do processo de flexibilização, na forma de contratação, seja nas condições éticas e técnicas de trabalho, refletindo em prejuízo na qualidade dos serviços prestados à população e que, diante do cenário atual, tem suas condições de trabalho ainda mais agravadas, conforme iremos demonstrar nos próximos capítulos.

A seguir, discutiremos o Sistema Único de Assistência Social em tempos de crise do capital e apresentaremos aspectos relacionados ao Suas enquanto sistema responsável pelo planejamento, organização e execução da política de assistência social, articulando as suas orientações legais à sua implantação no município de Maracanaú, tendo como foco de análise as condições de trabalho.

3 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE DO CAPITAL

A política de assistência social apresenta-se como ponto central deste capítulo, com ênfase em seus desdobramentos históricos e políticos a partir da Constituição Federal de 1988. Conforme a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), esta política é direito do cidadão e obrigação do Estado, independentemente de contribuição, com objetivo de prover os “mínimos sociais”, sendo viabilizada por iniciativa pública e da sociedade, com o objetivo de suprir as necessidades humanas básicas (BRASIL, 1993).

O debate principal gira em torno do Sistema Único de Assistência Social (Suas), aprovado em 2004 com a publicação da Política Nacional de Assistência Social e promulgado pela Lei N° 12.435, de 6 de julho de 2011.

Apresentaremos o processo de implantação e implementação do SUAS no município de Maracanaú. Buscaremos, a partir da estruturação do sistema, compreender como se organizam as condições de trabalho no SUAS em tempos de desregulamentação do Estado. O objetivo é, pois, fazer uma análise das condições existentes para o funcionamento da rede de proteção social básica da assistência social: sua infraestrutura, mobiliários, equipamentos e o trabalho desenvolvido com as famílias.

3.1 UM BREVE RELATO SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Uma das atribuições do Estado capitalista é oferecer bens e serviços por meio de políticas sociais a fim de enfrentar o processo de pauperização da classe trabalhadora e, ainda, garantir a manutenção e reprodução social da ordem vigente.

As políticas sociais no Brasil se caracterizam pela pouca efetividade e subordinação aos interesses econômicos dominantes, revelando sua incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza existentes na sociedade brasileira.

A esse respeito, Couto, Yazbek e Raichelis (2012a, p. 54-55) assinalam:

No caso da Assistência social o quadro é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não-política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas.

Com o processo de democratização do país e com a aprovação da Constituição Federal de 1988, emerge um novo marco nas políticas sociais, especialmente em relação à política de assistência social, que passou a compor a seguridade social, estabelecendo, assim, o direito do cidadão e a responsabilidade do Estado em sua execução.

Entretanto, a própria Constituição Federal de 1988 apontou na direção compensatória e seletiva para a política de assistência social, quando direcionou a atenção aos incapazes de participarem do mercado e aos mais pobres, conforme expressa em seus objetivos: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A regulamentação da assistência social ocorreu após cinco anos de promulgação da Constituição Federal. A lentidão no processo de regulamentação é explicitada por Couto, Yazbek e Raichelis (2012a, p.56):

As explicações para essa lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos.

Segundo as autoras, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social; no entanto, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica das políticas econômicas neoliberais provoca a desmontagem e a retração de direitos e dos investimentos no campo social.

Regulamentada em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)¹¹ expressa os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento

¹¹ “A LOAS demorou cinco anos para ser sancionada, após ter sofrido veto integral do presidente Collor em 1991 e ser finalmente homologada, com alguns cortes, pelo presidente Itamar Franco” (RAICHELIS, 2011b, p. 123).

da política de assistência social. Sem dúvida um avanço que afirma a assistência social como política pública. Contudo, “[...] a sua implementação revelou uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio de universalidade, continuidade e sistematicidade das ações” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2006, p. 168).

Mesmo após a LOAS, os programas, projetos e serviços da assistência social não tinham padrões técnicos, e sua operacionalização ocorria através de ações descontínuas entre os órgãos governamentais e organizações não governamentais estabelecidos através de convênios. No que compete às políticas sociais, as ações do Estado na década de 1990 caracterizaram-se por escolhas que tinham como base:

[...] seletividade e focalização das políticas sociais; centralismo decisório; fragmentação programática; pulverização de recursos; direito como favor ou ajuda emergencial prestados sem regularidade; ausência de regras claras ou sistematização de atribuições; restrição de interlocução democrática entre Estado e sociedade, entre outras particularidades (LOPES, 2006, p. 78).

Em contraposição às práticas conservadoras e assistencialistas, registravam-se experiências voltadas para a concretização da assistência social como direito, “[...] como a implantação de conselhos e fundos específicos, a realização das conferências, a elaboração dos planos e a revitalização dos fóruns” (LOPES, 2006, p. 79). Tais iniciativas, segundo a autora, contribuíram para propiciar espaço de resistência que contou com a participação de diversos atores sociais, tais como: representantes de entidades, pesquisadores, movimentos sociais, usuários e trabalhadores, criando as condições necessárias para o fortalecimento e defesa da LOAS.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 a presidente do Brasil provocou na sociedade civil esperanças de um reordenamento das políticas sociais. Com essa esperança, em dezembro de 2003, realizou-se a IV Conferência Nacional de Assistência Social¹², cuja principal deliberação foi a construção e implementação

¹² Em 20 anos, o Conselho Nacional de Assistência Social realizou 10 Conferências Nacionais de Assistência Social (CNAS), sendo discutidos os seguintes temas: na I CNAS (1995), “Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado”; na II CNAS (1997) “Sistema Descentralizado e participativo da assistência social – construindo a inclusão – universalizando direitos”; a III CNAS (2001) “Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios”; na IV CNAS (2003) “Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos”; na V CNAS (2005) “Suas – Plano 10: estratégias e metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social”; na VI CNAS (2007) “Compromissos e responsabilidades para assegurar

do Sistema Único de Assistência Social, o Suas. De acordo com Silveira (2009, p. 340),

O Suas foi a principal deliberação da Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Sua institucionalidade é direcionada pela 'vontade' coletiva histórica, especialmente de seus militantes, de superar a tradição conservadora nesta política sob a estratégica produção de normativas pactuadas e deliberadas nos espaços de controle social, que são ocupados por grupos e sujeitos que defendem projetos coletivos antagônicos, o que configura direção hegemônica, avanços e recuos.

Segundo Sposati (2006), a luta para implementação de um Sistema Único na Assistência Social vem desde a década de 1990, quando a extinta Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA) construiu um primeiro documento com esta proposta. Um desejo anterior à LOAS, construído pelo órgão de maior capilaridade na assistência social à época, fruto da experiência de trabalhadores da área e da vivência na construção do Sistema Único de Saúde (SUS). O sistema único vem sendo proposto desde a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995, porém não encontra “[...] eco em ações normativas consentâneas” (SPOSATI, 2006, p. 102).

Posteriormente à conferência, realizou-se uma série de encontros visando à construção coletiva do texto da Política Nacional de Assistência Social. O processo de discussão ocorrido em seminários, oficinas, palestras, reuniões contou com a participação de gestores, conselheiros, trabalhadores, pesquisadores, estudantes universitários e demais sujeitos, culminando com um debate na Reunião Descentralizada e Participativa do Conselho Nacional de Assistência Social realizada em setembro de 2004, momento em que foi aprovada a Política de Assistência Social pelo colegiado (BRASIL, 2004).

Segundo Lopes (2006), um dos primeiros compromissos assumidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), foi o de cumprir as deliberações da Conferência, dentre elas criar as condições institucionais necessárias para a

proteção social pelo Suas”; na VII (2009) “Participação e controle social no Suas”; na VIII CNAS (2011) “Avançando na consolidação do Sistema Único de Assistência Social com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios”; na IX CNAS (2013) “A gestão e o financiamento na efetivação do Suas” e por último, na X CNAS (2015) “Consolidar o Suas de vez rumo a 2026”. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

implantação do Suas. Contudo, de acordo com Sposati (2006, p. 102), a construção do texto da regulação sobre o Suas perpassa uma construção histórica. O Suas

[...] não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS. Ele é um produto coletivo, na concepção e no detalhamento. Não tem partido político ou autoria nominal ou nominada.

Esse sistema não é produto de um “grupo de pessoas iluminadas” que de forma isolada o redigiram. Sua construção resultou de muita luta política e também

[...] do acúmulo gerado por experiências municipais; por estudos e pesquisas na academia; pela luta do Fórum Nacional de Assistência Social e seus correspondentes fóruns locais; pelas lutas da categoria dos assistentes sociais; e pelas experiências de efetivo controle social. Este conjunto trouxe os principais elementos que determinaram nova qualidade ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que foram pela primeira vez levadas em conta pela gestão federal (SPOSATI, 2006, p. 104).

O Suas representa, portanto, um novo momento na história da assistência social no Brasil, na perspectiva de fortalecer a assistência social enquanto política de seguridade social, dever do Estado e direito do cidadão. Sua consolidação, no entanto, dependerá da correlação de forças sociais existente na sociedade regida pelo capital.

3.2 A CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

Em construção no país desde 2005, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) foi a principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Aprovado em 2004, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS), e promulgado pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.

O Sistema Único de Assistência Social se organiza a partir de um modelo descentralizado e participativo, com regulação e organização em todo o território nacional através das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como prioridade de atenção à família, seus membros e indivíduos, tendo o território como base de organização. Pressupõe gestão compartilhada,

cofinanciamento pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com a participação da sociedade civil (BRASIL, 2004).

O Suas expressa a perspectiva de construção de um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem como função a gestão do conteúdo específico da assistência social como uma política inserida no sistema de proteção social brasileiro, no âmbito da seguridade social. Seus objetivos são:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem; contribuir para a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso a 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. 33).

Os eixos estruturantes do Suas são: a matricialidade sociofamiliar; a definição do território como *lócus* da descentralização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; o financiamento; o controle social e a participação popular; a gestão do trabalho e a área de informação, monitoramento e avaliação.

A matricialidade sociofamiliar significa que a família é o foco da atenção nas ações a serem desenvolvidas. Este conceito é repleto de polêmicas, desde o entendimento conceitual de família até o tipo de atenção que lhe deve ser oferecida. Para a PNAS/2004, “[...] estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (BRASIL, 2004, p. 41), sendo que “[...] para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (BRASIL, 2004, p. 41), condições essas cada vez mais difíceis diante do quadro de agravamento da questão social, que demanda atuação do Estado a partir da oferta de políticas sociais universais, em um contexto de ofensiva do capital e de desresponsabilização do Estado com a área social.

Para não culpabilizar das famílias e nem reforçar suas responsabilidades, a abordagem familiar na assistência social requer cuidados. As demandas apresentadas são expressões de necessidades humanas não satisfeitas, decorrentes da desigualdade social própria da organização capitalista e, portanto, não podem ser mais tomadas como problemas de família (MIOTO, 2010).

Conforme Couto, Yazbek e Raichelis (2012a), o Suas impõe quatro questões que precisam ser explicitadas ao eleger como uma de suas categorias centrais a matricialidade sociofamiliar, a saber: rompimento com a ideia de modelo conservador de família; garantia de proteção social no que compete à satisfação das necessidades sociais básicas; revisão nas metodologias de trabalho com famílias, visando romper com abordagens de caráter moralista e disciplinador; e o entendimento de que essa família pertence a uma classe social. Segundo as autoras,

O trabalho com as famílias que pode ser considerado um avanço, pois retira a condição individual do atendimento da política, pode repetir o mesmo equívoco, quando particulariza cada família como se fosse um universo único, destituído de sua identidade coletiva e de sua universalidade. Preservar sua singularidade, trabalhar suas particularidades só tem sentido quando elas materializam a condição dessas famílias enxergarem-se como um coletivo que deve buscar, conjuntamente, a resolução para suas questões no espaço de disputa do fundo público e do projeto societário emancipatório, como anuncia o Suas (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012a, p. 79).

O público da assistência social é caracterizado a partir da sua condição de vulnerabilidade e risco social, perpassando por um quadro de dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias. São públicos da assistência social:

Cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagens pessoais resultantes 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).

A condição de classe que está na gênese da condição de pobreza não é sinalizada, sendo “[...] preciso situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações sociais que caracterizam a sociedade contemporânea” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012a, p. 63).

Segundo as autoras, o conceito de vulnerabilidade e risco social deve ser problematizado. A produção da desigualdade social é inerente ao sistema capitalista

de produção; ao (re)produzi-la, produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais, portanto requerem uma intervenção para além do campo das políticas sociais. Para as autoras,

Não se resolve desigualdade com desenvolvimento de potencialidades individuais ou familiares. Não se trata de 'equipar' os sujeitos, nem de descobrir suas 'potencialidades' como trabalham alguns autores. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de identificar que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos de cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012a, p. 72).

A territorialidade no Suas significa que as ações públicas da assistência social devem ser planejadas territorialmente, sendo importante que seus serviços e programas sejam ofertados próximos à família, com prioridade de efetivação em território identificado como "vulnerável". Para o Suas, o território não se limita a um espaço geográfico, mas engloba as relações sociais estabelecidas. O território é compreendido como espaço de vida, de relações, de construção e desconstrução de vínculos, de disputas e contradições e, também, de expectativas reveladas pelos diferentes sujeitos que ali residem.

O processo de implementação do Suas tem alertado para algumas questões em relação à territorialização. Essas questões são apresentadas por Couto, Yazbek e Raichelis (2012a): a primeira está relacionada às ações que reforçam territórios homogêneos de pobreza, pois elas podem fomentar estigmas e imagens negativas; a segunda questão levantada é que grande parte das vulnerabilidades sociais dos usuários da política de assistência social não tem origem na dinâmica local, mas em processos estruturais; uma terceira questão refere-se às noções de risco e vulnerabilidade social remetida aos territórios nos quais se inserem os CRAS e os CREAS; por último, aborda a necessidade de considerar que o processo de territorialização pode reforçar o estigma dos territórios vulneráveis, cercando e cerceando a mobilidade dos sujeitos.

Para a caracterização dos grupos territoriais, o Suas utiliza a classificação dos municípios por portes populacionais, com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de outras referências, assim definidos: a) municípios de pequeno porte 1: com população até 20.000 habitantes; b) municípios de pequeno porte 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; c) municípios de médio porte: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; d) municípios de

grande porte: população entre 100.001 a 900.000 habitantes; e e) metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes (BRASIL, 2004, p. 45-46).

No que concerne às novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204, destaca a participação da sociedade civil tanto na execução como na formulação e no controle das ações em todos os níveis de gestão. O Suas propõe um sistema participativo, descentralizado e em rede, que pressupõe a participação de entidades e organizações de assistência social, formando o que se denominou de rede socioassistencial, podendo essas entidades receber financiamento público para a execução de serviços, programas e projetos de assistência social.

O controle social e a participação popular constituem-se como eixo importante na efetivação do Suas, por ser um instrumento com potencial de promover a transparência e democratizar os processos decisórios. Assim, a participação social é fundamental no processo de visibilidade das demandas sociais. Os conselhos e as conferências de assistência social são espaços privilegiados para a participação política e o exercício do controle social.

De acordo com a NOB/Suas/2012, as conferências de assistência social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do Suas, ocorrendo no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Ainda de acordo com a NOB/Suas/2012, os conselhos de assistência social são instâncias deliberativas colegiadas do Suas vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Os conselhos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

A política de assistência social carecia de um sistema de informação, monitoramento e avaliação, organizado de forma a subsidiar o diagnóstico, planejamento, execução e avaliação das ações do Suas. Nesse sentido, o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), implantou o Sistema Nacional de Informação do Suas (Rede Suas).¹³ Esse sistema foi criado com o objetivo de prover

¹³ Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/sistemas-de-informacao-da-rede-suas>>. Acesso em: 15 mar. 16.

o Suas com bases de dados e informações requeridas para a sua operação em todos os municípios e estados brasileiros.

Para a materialização das ações da assistência social é de fundamental importância a garantia de recursos orçamentários; o financiamento é um dos eixos da política de assistência social. O financiamento da assistência social está previsto no artigo 195 da Constituição Federal de 1988, o qual define que as fontes de custeio das políticas sociais que compõem a seguridade social devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e das contribuições sociais.

No Suas, a instância de financiamento é representada pelos fundos de assistência social nas três esferas de governo. No âmbito federal, o fundo nacional tem o objetivo de “[...] proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada e apoiar serviços, programas e projetos de Assistência Social”, conforme Art. 1º do Decreto nº1605/95 (BRASIL, 1995).

A partir do Suas, a transferência federal é realizada fundo a fundo na forma de piso de proteção social básica e especial para os municípios, rompendo, assim, com a transferência de recursos pela via convênio.

Sposati (2006) destaca que existem duas formas de financiamento federal na assistência social, considerando a implantação do Suas e o programa de transferência de renda Bolsa Família: a) o repasse de recursos financeiros fundo a fundo direcionados para os serviços socioassistenciais; e b) o recurso transferido direto ao cidadão. O primeiro caracteriza-se por transferência de recursos entre fundos públicos; o segundo, por operação bancária com saque individual direto pelo beneficiário.

Além da transferência de renda destinada ao Programa Bolsa Família, a assistência social transfere recursos para os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) na modalidade idoso ou deficiência. Silva (2013a, p. 98) apresenta dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que expressam significativa diferença entre os recursos destinados aos serviços e aos benefícios.

O MDS (2010) relata que, incluindo o BPC e o PBF, a evolução dos recursos da Assistência Social na União teve um incremento real de 255,4%; mas, excluídos esses programas, a expansão dos serviços

socioassistenciais foi de R\$ 2 bilhões, em 2004, para R\$ 2,7 bilhões, em 2009, representando um incremento percentual de apenas 35% em cinco anos.

Segundo Mota (2010), a centralidade da assistência social no sistema de seguridade social ocorre no âmbito dos programas de transferência de renda, com critérios de acesso focalizados na população mais pobre, em detrimento de investimentos nos serviços socioassistenciais.

Os programas de transferência de renda, a partir dos anos 2000, proliferam na Europa e nos países da América Latina, dentre eles o Brasil, como estratégia mundial para garantir o consumo e enfrentar a crise do capital. De acordo com Boschetti,

Em 2005, apenas seis países possuíam programas assistenciais de transferência de renda, enquanto em 2010 eles já estavam presentes em dezenove países da América Latina e Caribe. Em 2000, atingiam cerca de 6% da população, com investimentos de 0,19% do PIB e em 2010 atingiam 19,3% da população, com investimentos da ordem de 0,4% do PIB (dados de 2009 para PIB). No final da década, em torno de 25 milhões de famílias (12 milhões no Brasil) e cerca de 113 milhões de pessoas sobrevivem apenas com os poucos recursos desses programas na América Latina e Caribe. Entre os países do Mercosul, o programa argentino atinge 8,3% das famílias, o programa brasileiro Bolsa Família abrange 26,4% (uma família em cada quatro), o programa paraguaio alcança 8,6% e o uruguaio chega a 11,6% das famílias (2012b, p. 51).

O quadro apresentado pela autora demonstra o crescimento de investimentos em programas assistenciais de transferência de renda; no entanto, o volume de recursos é ainda considerado ínfimo. Segundo Boschetti (2012b, p. 52), “Trata-se, nitidamente, de um ‘pobre’ programa, que ‘custa’ pouco, não atinge a estrutura da desigualdade, mas possui forte impacto político”.

Os programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família caracterizam-se por serem focalizados, isto é, priorizam um determinado público em situação de miséria absoluta ou vulnerabilidade extrema. Possuem um caráter de minimização da situação instalada; são concedidos mediante condicionalidades; seus valores são bem abaixo do salário mínimo e raramente são inscritos na legislação como direito, contribuindo para serem utilizados de forma clientelista (BOSCHETTI, 2012b).

No contexto de desemprego estrutural e redução dos direitos trabalhistas, ocorre a ampliação do número de pessoas que demandam o acesso a

serviços e benefícios de assistência social. São trabalhadores e suas famílias que, mesmo exercendo atividades laborativas, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade e pela baixa renda. Tal realidade pressiona o Estado para ampliação de políticas sociais, dentre elas a de assistência social.

A pobreza e a desigualdade social são inerentes à sociedade capitalista, e gera inúmeras situações de desproteção social, demandando do Estado intervenção na perspectiva de ofertar serviços e benefícios no âmbito da proteção social, que não deve ser reduzida a uma única política pública. No âmbito da assistência social, os serviços estão organizados em dois níveis de proteção: proteção social básica e proteção social especial.

Segundo a LOAS (com redação alterada pela Lei N° 12.435, de 6 de julho de 2011), a proteção social básica consiste num conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Os serviços de proteção social básica são executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)¹⁴ e em outras unidades públicas de assistência social, bem como, de forma indireta, nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS.

O que diferencia o CRAS, dos demais equipamentos de proteção social básica é a obrigação de realizar a gestão da rede socioassistencial de proteção social básica do seu território e de ofertar, de forma exclusiva e obrigatória, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), independentemente da fonte de financiamento (se municipal, federal e/ou estadual).

É importante destacar que a oferta da proteção social básica não pode ser limitada apenas à implantação do equipamento CRAS. É necessária a existência de uma rede de serviços públicos que garanta a completude do atendimento realizado pelos profissionais, bem como ser capaz de responder aos encaminhamentos concedidos diante das demandas existentes.

¹⁴ O Centro de Referência de Assistência Social (considerado como “porta de entrada” da política de assistência social) é uma unidade pública estatal, de base territorial, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social. Esta unidade é referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica, sendo considerada a “porta de entrada” para o sistema. Destaca-se que os serviços possuem caráter preventivo, protetivo e proativo.

Para as famílias residentes em territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional como as áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, assentamentos, dentre outros, o atendimento socioassistencial pode realizar-se por meio do estabelecimento de equipes volantes ou mediante a implantação de unidades de CRAS itinerantes.

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, através da Resolução nº 109, de 11 de novembro, que define os serviços que devem compor os níveis de complexidade do Suas. São serviços de proteção social básica: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. De acordo com Carvalho (2014, p.59), a tipificação dos serviços representa um avanço na perspectiva de proteção social, na medida em que institui referências nacionais para a organização dos serviços.

Avançamos, assim, na perspectiva da proteção social, na estrutura organizativa de gestão e na lógica de gerenciamento e controle das ações socioassistenciais, caminhando progressivamente para a proposição de uma classificação dos serviços socioassistenciais pautados nos parâmetros, padrões, critérios e respeito ao pacto federativo na sua operacionalização. Nesta perspectiva, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que institui a padronização dos serviços socioassistenciais, criou as referências fundamentais, em todo território nacional, para a implementação e adequação dos serviços, configurando-se assim um importante marco para a gestão da política.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) é desenvolvido por ações individuais e coletivas que compreendem a acolhida (particularizada ou em grupo); oficinas com famílias; ações comunitárias (palestras, campanhas e eventos comunitários); ações particularizadas (atendimento no CRAS ou atendimento domiciliar); encaminhamento e acompanhamento familiar (particularizado ou coletivo) (BRASIL, 2012).

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é voltado para crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Visa complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e

potencialidades. Pode ser executado no CRAS ou na rede socioassistencial, desde que referenciada pelo CRAS do território.

O serviço no domicílio para pessoas com deficiência e idosas “[...] visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas” (BRASIL, 2009b, p. 21). O público a quem se destina esse serviço são pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situação de vulnerabilidade social pela fragilização de vínculos familiares e sociais e/ou pela ausência de acesso a possibilidades de inserção, habilitação social e comunitária.

No nível de proteção social especial, as ações compreendem um conjunto de serviços, programas e projetos que têm 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.

A proteção social especial consiste na modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, etc. Para tanto, é necessária a estreita interface com o sistema de garantia de direitos (Poder Judiciário, Ministério Público e órgãos do Poder Executivo). A proteção social especial divide-se em média e alta complexidade (BRASIL, 2004).

Os serviços de proteção social especial de média complexidade são executados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Este equipamento deve, obrigatoriamente, oferecer o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que consiste em serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça e violação de direitos.

O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) é outra unidade de referência da proteção social especial de média complexidade. Diferentemente do CREAS, o Centro Pop caracteriza-se por ser um equipamento específico para o atendimento à população em situação de rua.

A proteção social especial de alta complexidade oferece atendimento às famílias e indivíduos que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, que necessitam de acolhimento provisório; portanto, famílias ou indivíduos que tiveram seus vínculos rompidos e que demandam proteção integral (moradia, alimentação, trabalho).

Para cada serviço, a Norma Operacional de Recursos Humanos/2006 indica a necessidade de uma equipe mínima formada por profissionais de nível médio e de nível superior, sendo o quantitativo de profissionais estabelecido de acordo com o porte do município e a quantidade de famílias referenciadas.¹⁵

A NOB/RH/2006 estabelece, ainda, que o acesso ao serviço público seja por meio de concurso público, haja vista que uma política pública deve ser executada por servidores públicos; a implantação do Plano de Cargos Carreira e Salários (PCCS), com garantia de remuneração condizente com as atribuições dos profissionais e que propicie a progressão de nível com base em critérios técnicos que incentive a educação permanente dos trabalhadores; que seja garantido as condições de trabalho necessárias ao desempenho qualificado da gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social/2004, o trabalho na assistência social objetiva promover um conjunto de seguranças socioassistenciais contra riscos pessoais e sociais a indivíduos, famílias e coletividades, através das seguranças de sobrevivência; de acolhida e de convívio.

Por segurança de acolhida entende-se a provisão de necessidades humanas básicas, como alimentação, vestuário e abrigo. A acolhida ocorre diante da “[...] necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade” (BRASIL, 2004, p. 31-32). Situações como desastres ou acidentes naturais também podem demandar segurança de acolhida. As instituições de acolhimento institucional encontram-se no nível da proteção social especial de alta complexidade e estão divididas de acordo com o público e situação vivenciada. O

¹⁵ A NOB/RH/Suas/2006 orienta que as equipes de referência dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) tenha a seguinte composição: a) municípios de pequeno porte I: 2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo e 2 técnicos de nível médio; b) municípios de pequeno porte II: 3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo e 3 técnicos de nível médio e c) municípios de porte médio, grande, metrópole e DF: 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o Suas e 4 técnicos de nível médio (BRASIL, 2006).

acolhimento institucional na modalidade abrigo destina-se a crianças e adolescentes; adultos e famílias; mulheres em situação de violência e idosos.

A segurança de convívio visa, de acordo com a PNAS/2004, a

[...] não aceitação de situações de reclusão, de situações e perda das relações [...] É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades [...] 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 (BRASIL, 2004, p. 32).

Cabe à proteção social básica a oferta de serviços para que a segurança de convivência seja oportunizada. Um dos serviços ofertados é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

A segurança de sobrevivência, também denominada de rendimento e de autonomia, consiste na garantia de uma renda mínima para “[...] que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego” (BRASIL, 2004, p. 31). Os programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) são exemplos de segurança de rendimento.

Com a inserção da assistência social no campo da política pública, tornou-se uma exigência a formação de um quadro de trabalhadores com conhecimento e formação teórica, técnica e política para atuar no Sistema Único de Assistência Social, uma vez que a mediação principal desta política é o próprio profissional.

O trabalho na política de assistência social depende inteiramente da inteligência e do saber da força de trabalho humana, e por mais que tenham avançado nos sistemas tecnológicos de gestão da política de assistência social, o núcleo central dessa política é o trabalho dos profissionais que a operacionalizam. Além do mais, esta operacionalização depende essencialmente das atividades do trabalho humano em suas dimensões técnicas, éticas e políticas (NEGRI, 2011, p. 135).

Destaca-se que este campo, atualmente, é constituído por profissionais de diferentes áreas de formação, exigindo ainda a habilidade de atuar em equipe multiprofissional e com diferentes atores, quais sejam: assistente social, psicólogo, pedagogo, terapeuta ocupacional, sociólogo, antropólogo, dentre outros.

A Política Nacional de Assistência Social/2004 se propõe a garantir serviços, programas, projetos e benefícios para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir para a inclusão e a equidade dos usuários, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais; centralizar suas ações na família e garantir convivência familiar e comunitária. Para tanto, necessita investir na implantação de equipamentos sociais e na ampliação do quadro de trabalhadores.

Para a execução da política, a NOB/RH/Suas/2006 orienta que as equipes de referência devem ser constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados por porte dos municípios, tipo de atendimento e aquisições e direitos que devem ser assegurados aos usuários.

A questão dos recursos humanos para a gestão do trabalho na assistência social é um desafio, se comparada a outras políticas públicas. Este é, seguramente, um dos eixos mais importantes da política de assistência social. De acordo com Couto, Yazbek e Raichelis (2012a, p. 79 - 80),

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

Historicamente, as ações desenvolvidas pela assistência foram marcadas pela filantropia e voluntarismo, sem a exigência de profissionais qualificados para o desempenho de suas funções. Além disso, o financiamento para a assistência contava com poucos recursos financeiros, impossibilitando um investimento nos serviços prestados e na valorização dos trabalhadores.¹⁶

Raichelis (2010, p. 760) destaca que a situação é ainda mais grave nos municípios de pequeno porte, devido a “[...] frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos

¹⁶ Somente em 2011, após a aprovação da resolução nº 32, de 28 de novembro do CNAS ficou definido um percentual de recurso federal para custear pagamento de pessoal na assistência social. O art. 1º da referida Resolução estabelece que os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão utilizar até 60% (sessenta por cento) dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, para o pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência do Suas.

e pouco qualificados”. Neste sentido, a gestão do trabalho no Suas carece de uma atenção maior na assistência social, haja vista o seu papel no processo de consolidação desta política. A NOB/RH/2006 representou

[...] um esforço político significativo de pactuação federativa nos espaços intergestores estaduais e federal, consideradas as resistências e dificuldades políticas que tiveram que ser aparadas para viabilizar sua aprovação. Nesse sentido, pode-se afirmar que a NOB-RH não é a definição ideal e acabada frente às necessidades de recursos humanos para o funcionamento adequado do Suas, mas é resultado do *viável/histórico*, dentro da correlação de forças políticas que participaram do processo de negociação (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 80 - 81).

A pactuação federativa para aprovação da NOB/RH/Suas/2006 não foi suficiente para sua implantação, permanecendo o desafio de sua efetivação. Para Raichelis (2010, p.761),

A implantação do Suas exige novas formas de regulação, organização 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 cargos e carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho.

Tais condições se apresentam como necessárias para a valorização do trabalhador, porém, segundo a autora, o contexto da reforma neoliberal do Estado brasileiro implementado no governo Collor provocou a desvalorização do Estado e a supervalorização do mercado. Nesse sentido, o desgaste da imagem social do trabalhador público foi um dos pré-requisitos do desmonte do Estado na década de 1990. O processo de privatização dos serviços e a retração do Estado nos gastos sociais resultaram em abandono nos investimentos em pessoal, quer na contratação de força de trabalho, quer na formação/capacitação dos recursos humanos existentes.

Assim, a assistência social, ao mesmo tempo em que demanda a formação de um quadro de trabalhadores inseridos através de concurso público, em condições éticas e técnicas de exercer o seu trabalho, está inserida num contexto de contrarreforma do Estado, o que dificulta a formação deste quadro. Entretanto, seus trabalhadores vivenciam as condições próprias de precarização das condições de trabalho e salário.

Torna-se objeto de discussão, dentro da assistência social, segundo Silveira (2011), temas como a admissão por concursos públicos, remuneração condigna, redução de jornada de trabalho, condições éticas e técnicas, equipes de referência na gestão e nos serviços, saúde do trabalhador, segurança no trabalho, adequação ou construção de planos de cargos, carreira e salários, adequação da formação profissional às necessidades da política pública e a implementação de uma política nacional de capacitação direcionada pelo princípio da educação permanente.

Avançando na legislação referente à gestão do trabalho no Suas, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou duas resoluções definindo quais categorias compõem os trabalhadores do Suas: a) a Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, define quais são as categorias profissionais obrigatórias e preferenciais de nível superior para atender às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Suas¹⁷ e b) a Resolução nº 9, de 15 de abril de 2014, reconhece as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Suas. Os profissionais de nível médio desempenham funções de apoio ao provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios, CadÚnico e transferência de renda, exercendo as seguintes funções: cuidador social, orientador social ou educador social.

Em relação à implantação dos equipamentos de execução da política de assistência social, no nível de proteção social básica, são 8.088 CRAS distribuídos nos 5.323 municípios brasileiros (Censo SUAS 2014). De 2007 a 2014 houve um aumento de 92,80% na implantação desses equipamentos, que passaram de 4.195 para 8.088 unidades, exigindo a ampliação de recursos humanos.

A tendência de crescimento também é presente no número de CREAS. Em 2009, existiam 1.200 unidades. Em 2014, já eram 2.372 unidades, um acréscimo de 97,66%. Dos equipamentos existentes, 2.318 unidades (97,7%) caracterizam-se como CREAS municipais e 54 (2,3%) como CREAS regionais (BRASIL, 2015).

¹⁷ Compõem obrigatoriamente as equipes de referência: a) da proteção social básica: assistente social e psicólogo; b) da proteção social especial de média complexidade: assistente social, psicólogo e advogado; c) da proteção social especial de alta complexidade: assistente social e psicólogo. 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 e terapeuta ocupacional.

A expansão da cobertura territorial dos CRAS vem sendo acompanhada pela ampliação de recursos humanos na assistência social, porém em números ainda insuficientes, diante da demanda para atendimento proveniente do quadro de agravamento da questão social no país. Tomando como referência o Censo Suas 2014, entre 2010 e 2014, o quantitativo de pessoal passou de 51.692 para 95.325 um acréscimo de 84,40%.¹⁸ A expansão da contratação de profissionais também acontece em relação ao CREAS, tendo passado de 14.575 em 2010 para 22.082 trabalhadores em 2014, representando acréscimo de 51,50% (BRASIL, 2015).

A realização de concursos nos municípios tem ampliado a parcela de estatutários nos quadros técnicos do SUAS, apesar de não ser capaz de barrar o processo de flexibilização das condições de trabalho. O trabalhador estatutário vivencia precarização nas suas condições éticas e técnicas de trabalho e pela ausência de uma política de valorização do trabalhador do Suas.

Os resultados do Censo Suas 2014 referente aos CRAS apontam que 29,9% dos trabalhadores são estatutários, 6,8% são empregados públicos regidos pela CLT, 9,9% comissionados e 53,4% têm outros vínculos não permanentes. No CREAS a situação também é grave, pois 35,9% são trabalhadores concursados, 7,5% empregados públicos regidos pela CLT, 8,8% comissionados e 47,8% trabalhadores com outro vínculo não permanente (BRASIL, 2015). Esse quadro denuncia a dimensão da flexibilização dos contratos de trabalho no serviço público no Brasil.

Como visto, no decorrer do processo de implantação do Suas, percebemos, de um lado, um significativo aumento do mercado de trabalho para diversos segmentos de trabalhadores. Entretanto, essa inserção ocorre pela via da precarização e flexibilização das condições de trabalho, ambas expressas nas formas de contratação flexível (terceirização e contrato por tempo de trabalho).

¹⁸ “Em 2014 observou-se nos dados referentes aos CRAS um acréscimo de aproximadamente 26% no número de trabalhadores, fato aparentemente incompatível com o crescimento do número de Unidades, que foi de 3%. Ao investigarmos a razão da expressiva elevação do número de trabalhadores registrados no Censo 2014 (reflexo de igual elevação no CadSUAS), descobrimos que esse aumento significativo deve-se à inclusão dos trabalhadores que atuam em outras unidades públicas que ofertam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e são referenciadas aos CRAS. A inclusão destes trabalhadores no CadSUAS, vinculados aos CRAS, foi induzida por um dispositivo introduzido no Sistema de Informações dos Serviços de Convivência - SISC. Acreditamos, portanto, que parte desses "novos trabalhadores" não atuam efetivamente nos CRAS e esperamos que esse volume se normalize a partir do próximo ano, quando as unidades que ofertam o SCFV já terão registro próprio no CadSUAS” (BRASIL, 2015, p. 30).

Os aspectos sistematizados evidenciam os nexos contraditórios entre as dimensões econômicas, política e social e o papel do Estado nas políticas sociais e, em especial, da proteção social na construção dos direitos. A inscrição da assistência social no âmbito da seguridade social e sua construção histórica enquanto uma política pública de proteção social torna-se um desafio, em um contexto de ofensiva capitalista e de crise do capital que impõe limites à ampliação da proteção social brasileira, impossibilitando a universalização dos direitos.

3.3 O PERCURSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM MARACANAÚ

Maracanaú é um município que forma a Região Metropolitana de Fortaleza¹⁹, distante 22 km, em linha reta, do centro da capital do estado. A ligação de Fortaleza para Maracanaú ocorre através da CE-060. O Anel Viário que corta o município também representa importante via de circulação, pois interliga todas as rodovias que chegam a Fortaleza (BR-020, BR-222, BR-116, CE-065 e CE-040) (MARACANAÚ, 2014b).

O nome “Maracanaú” é uma expressão de origem tupi que significa “lugar onde bebem as maracanãs”, em referência às araras maracanãs que sobrevoavam de forma abundante o local. Sua área territorial corresponde a 105,696 km², tendo como municípios limítrofes: ao norte, Fortaleza e Caucaia; ao sul, Pacatuba e Maranguape; ao leste: Pacatuba e Fortaleza e a oeste, Maranguape e Caucaia (MARACANAÚ, 2014b).

O primeiro contato com os colonizadores ocorreu em 1648, com indígenas das aldeias de Jaçanaú, Mucunã e Cágado. A partir de 1870, o povoamento cresce, inicialmente, em torno da lagoa de Maracanaú, e depois das lagoas de Jaçanaú e Pajuçara. O povoado torna-se Vila do Santo Antônio do Pitaguary em maio de 1882. Em 1906, Maracanaú torna-se distrito de Maranguape (SOUSA, 2007).

Em 1953, tem início o movimento de emancipação política de Maracanaú, com os tenentes Mário de Paula Lima e Raimundo de Paula Lima. A primeira tentativa de emancipação ocorreu em 1962, tendo à frente o Padre José

¹⁹ Municípios que compõem a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF): Maracanaú, Aquiraz, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maranguape, Pacajus, Pacatuba e São Gonçalo do Amarante.

Holanda do Vale. No entanto, a emancipação durou pouco. O Golpe Militar de 1964 acabou com todos os municípios criados em 1962 (SOUSA, 2007).

A inauguração da estação ferroviária em 1875, com a ampliação da linha férrea Fortaleza-Maranguape-Baturité, contribuiu para o desenvolvimento da região, pois proporcionou maior mobilidade aos seus moradores. Até a década de 1960, a população do então distrito se ocupava da agricultura de subsistência, da pecuária rudimentar, de um pequeno comércio e do artesanato de bordadeiras, caracterizando-se como uma ocupação urbana incipiente.

O governo federal, em parceria com o poder estadual, definiu Maracanaú como município em condições de abrigar instituições de tratamento para doenças respiratórias como a tuberculose e a hanseníase. O Sanatório de Maracanaú (1952) destinado ao tratamento da tuberculose – atualmente denominado Hospital Municipal Dr. João Elísio de Holanda e a Colônia Antônio Justa (1942) –, que acolhia os acometidos pela hanseníase, tornou-se o bairro Antônio Justa; em seguida implantou-se o Instituto Carneiro de Mendonça – Centro de Reabilitação de Menores (popularmente conhecido como Santo Antônio do Buraco).

[...] essas instituições contribuíram significativamente, durante muito tempo, para uma visão estigmatizante e preconceituosa em relação à população de Maracanaú. A instalação dessas unidades de atendimentos na cidade foi motivada pelo distanciamento de Fortaleza e por uma política de segregação social e higienista da sociedade e das políticas públicas, principalmente as da saúde (PINTO, 2015, p. 40).

Na década de 1970, o país intensifica o processo de industrialização, e Maracanaú foi escolhido para sediar o polo industrial do Ceará, denominado I Distrito Industrial, inaugurado em 1978. Visando assegurar as condições necessárias para a produção e circulação das mercadorias produzidas nas indústrias, o governo do estado criou uma infraestrutura no entorno do polo industrial, com estruturação de rodovias e “[...] seis conjuntos habitacionais com média de duas mil casas por cada empreendimento” (PEREIRA, 2011, p. 39), o que resultou na atração de muitas famílias em busca de emprego provenientes de diferentes localidades do Ceará, impulsionando o povoamento do município.

A implementação do distrito industrial e dos conjuntos habitacionais alteraram significativamente a paisagem urbana e o modo de vida da população. A explosão demográfica resultou no surgimento de problemas sociais, como a falta de

saneamento básico, a destruição do meio ambiente, a criação de um lixão, dentre outros.

Para a população que vive em seu entorno o distrito industrial trouxe, além do emprego, a poluição do ar e problemas respiratórios resultante da liberação no ar de substâncias químicas da indústria de agrotóxico Nufarm, a fuligem de aço da empresa Gerdau, o mau odor das indústrias de curtumes, da lagoa de estabilização e os deságues da Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece (SOUSA NETO, 2010).

Até o início de década de 1980, Maracanaú não dispunha de autonomia política e financeira, pois sua administração pertencia ao município de Maranguape. Nesse período, dois grupos se organizaram, visando à autonomia do distrito de Maracanaú. São eles: o Movimento de Integração e Desenvolvimento de Maracanaú (MIDEMA) e a Frente de Apoio e Promoção a Emancipação de Maracanaú (FAPEMA). A primeira tentativa de emancipação realizada em 1965 foi frustrada, conforme relatado anteriormente. Contudo, a mobilização realizada pelos grupos MIDEMA e FAPEMA possibilitou, através do resultado positivo do plebiscito, a emancipação de Maracanaú, registrado pela Lei nº 10.811, de 4 de julho de 1983, assinada pelo vice-governador em exercício, Aduino Bezerra, sendo definitivamente instalado em 31 de janeiro de 1985, elegendo o prefeito Almir Dutra, que, no segundo ano do seu mandato, em 27 de fevereiro de 1987, foi assassinado.

Para efeito de planejamento urbano, Maracanaú organiza-se por áreas de desenvolvimento local (ADL), onde são delimitadas por bairros²⁰ com características socioeconômicas e geográficas similares e com continuidade espacial. Nas “[...] ADL’s, estão definidos os bairros que compõem o espaço de convivência da população e, portanto, sua interação com a dinâmica social e política do espaço urbano” (PEREIRA, 2011, p. 41). Segundo Holanda (2011, p. 26),

²⁰ Os bairros definidos em cada ADL são: ADL 1: Santo Antônio do Pitaguary, Horto, Olho D’Água, Escola de Menores, Bela Vista, Boa Vista, Alto da Mangueira, Picada, Centro, Coqueiral, Piratininga, Conjunto Novo Maracanaú, Jenipapeiro); ADL 2: Conjunto Jereissati I e II, Conjunto Timbó; ADL 3: Distrito Industrial, Jardim Bandeirante, Menino Jesus de Praga, Parque Progresso, Alto da Bonança, Jardim Paraíso, Boa Esperança e Pajuçara; ADL 4: Distrito Industrial III, Novo Mondubim, Planalto Cidade Nova, Esplanada do Mondubim, Novo Mondubim II, Conjunto Industrial, Alto Alegre II; ADL 5: Alto Alegre I, Vila Buriti, Novo Oriente, Acaracuzinho, Santo Sático e Jardim Maravilha; ADL 6: Jatobá, Parque São José, Siqueira II, Jarí, Santa Maria, Parque Nazaré, Jaçanaú, Mucunã, Parque Tijuca, Cágado, Parque Luzardo Viana e Pau Serrado.

A concentração de equipamentos e serviços urbanos está no trecho entre o Centro e os conjuntos Jereissati I e II. Essa área é um centro de convergência de interesses econômicos e sociais. A convergência é reforçada pelas Secretarias Municipais localizadas no Centro Administrativo da Prefeitura, pelo Mercado Público Municipal, pela unidade do Corpo de Bombeiros, pelo Hospital Municipal, pelo North Shopping Maracanaú e lojas de grande porte que se instalaram no local.

A área de serviços conta com um *shopping center*, denominado North Shopping de Maracanaú, e com o Feira Center, complexo popular voltado ao comércio de confecções e acessórios no atacado, que agrega comerciantes locais, da Região Metropolitana de Fortaleza e de outros municípios cearenses (SOUSA NETO, 2010).

A Central de Abastecimento do Ceará (CEASA) foi inaugurada em 1972, no governo de César Cals, e tinha como objetivo centralizar a distribuição e venda de hortifrutigranjeiros no Estado do Ceará. De acordo com Pinto (2015, p. 41).

A instalação desse equipamento contribui significativamente para a circulação de pessoas advindas de diversas cidades do Ceará e para uma movimentação de grandes negócios. A sua localização próxima a rodovias contribui também para uma grande movimentação de transportes e pessoas. Só no ano de 2012, foi comercializado um volume de mais de 500.000 toneladas de hortifrutigranjeiros. Atualmente, possui 1.679 produtores cadastrados, 268 empresas instaladas, 1047 permissionários não permanentes, área permissionada de 1.681 metros quadrados, 520 carregadores autônomos e 10.000 postos de trabalhos diretos.

Dando continuidade à política de atração do capital, Maracanaú aprovou a Lei nº 1.160/2006, que trata de uma política de incentivos para instalação de negócios, possibilitando a concessão dos incentivos fiscais para diversos setores da economia: empresas do comércio, de prestação de serviços, agronegócios, estabelecimentos de educação, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), empreendimentos da área de saúde e para as empresas já instaladas em Maracanaú, desde que façam modernizações ou ampliações nas suas unidades. Dentre os incentivos fiscais municipais encontram-se: a redução de impostos, como ISS e IPTU; a doação de terrenos e subvenção de locação de galpões e a disponibilização da infraestrutura adequada (água, energia, comunicação e acesso), demonstrando o uso do fundo público para atender a interesses do capital.

No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução

da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam [...] a reprodução do capital (SALVADOR, 2010a, p. 91).

Em 2014, o distrito industrial contava com aproximadamente 175 indústrias, compreendendo uma área de 1.100 hectares, o que corresponde a 12,35% da área do município, sendo responsável por 10% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado no estado do Ceará, demonstrando, assim, sua importância econômica para a região (MARACANAÚ, 2014b).

O Produto Interno Bruto do Município, no ano de 2010, foi composto pela participação dos seguintes setores econômicos: 44,4% da indústria, 30,2% dos serviços, 15,0% proveniente dos impostos, 10,3% da administração municipal e 0,1% da agropecuária (MARACANAÚ, 2014a).

Maracanaú se caracteriza por ser uma cidade de contrastes e contradições, pois abriga um significativo polo industrial e um crescente setor de atividades comerciais e de serviços, demarcando sua riqueza e prosperidade econômica. No entanto, sua população não usufrui das riquezas produzidas no município. As transformações ocorridas no espaço urbano em decorrência do processo de industrialização trouxeram para o cenário da cidade as expressões da questão social. Segundo Pinto (2015, p. 115),

O processo de industrialização alterou visivelmente os espaços da cidade, impondo-lhe transformações importantes na organização do espaço urbano e expondo (in) visivelmente diversas expressões da questão social, como a violência, oferta de serviços públicos e privados de má qualidade, degradação ambiental, aumento da discriminação social e racial, a favelização e privatização dos espaços a serviço da especulação imobiliária. É cada vez mais presente, na cidade, a valorização dos espaços urbanos voltada para a expansão do capital, visível na constante construção de torres, edifícios e shoppings.

Em agosto de 2010, a distribuição das pessoas ocupadas por posição na ocupação mostra que 52,1% tinham carteira assinada, 25% não tinham carteira assinada, 18% trabalhavam por conta própria e 0,6% eram empregadores. Os servidores públicos representavam 2,8% do total ocupado, e trabalhadores sem rendimentos e na produção para o próprio consumo representavam 1,5% da população ocupada (MARACANAÚ, 2014a).

Os dados demonstram que a precarização das condições de trabalho encontra-se expressa nos 44,5% da população que estão inseridos no mercado de

trabalho de forma precarizada. Outro dado se destaca pelo fato de o município possuir um polo industrial e um setor de serviços considerável, embora apenas 0,6% da população encontre-se na condição de empregador, o que significa que os proprietários da produção não residem em Maracanaú.

Em 2011, a administração municipal contava com 7.440 trabalhadores, entre os quais 3.335 são estatutários, 2.407 sem vínculo permanente, 915 comissionados e 783 estagiários, o que revela que o processo de flexibilização dos vínculos trabalhistas também se expressa no setor público. O valor de rendimento médio mensal das pessoas ocupadas em 2010 era de R\$ 680,12. Entre os homens, o rendimento médio era de R\$ 788,02 e entre as mulheres de R\$ 558,08, apresentando uma diferença de 41,2% maior para os homens (MARACANAÚ, 2014a).

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), Maracanaú possui a terceira maior população do Ceará, com 209.057 habitantes, e uma estimativa populacional de 219.749 até o ano de 2014. Apesar de seu desenvolvimento econômico, não podemos dizer o mesmo em relação ao desenvolvimento social. São inúmeras as expressões da questão social, frutos do não comprometimento do poder público com as demandas da sociedade.

O poder público em Maracanaú não vem contemplando uma agenda programática comprometida com a satisfação das necessidades humanas, como transporte de qualidade, acesso às políticas de saneamento básico, cultura, esporte, segurança, saúde, educação, lazer, respeito às diferenças e ao meio ambiente, convivência com os diferentes modos de vida, iluminação e pavimentação das vias públicas e etc. De fato, o que se perpetua na cidade é um processo sistemático de urbanização comprometido com a acumulação do capital (PINTO, 2015, p. 115).

Em dezembro de 2015, 39.229 famílias estavam inscritas no Cadastro Único para programas sociais do governo federal, sendo que 10.699 com *renda per capita* familiar de até R\$ 77,00; 8.961 com *renda per capita* familiar entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00; 14.974 com *renda per capita* familiar entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo; e 4.595 com *renda per capita* acima de meio salário mínimo. O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, no mês de fevereiro de 2016, 17.853 famílias, representando uma cobertura de 84,9% da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 133,74, e o valor

total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.387.681,00 no mês.²¹

Acrescente a esse montante as pessoas que são beneficiadas com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais ou à pessoa com deficiência de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial e que sobrevivem com uma renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ salário mínimo. Vejamos os dados do município:

Em 2013 residiam no município 2.420 de pessoas com deficiência beneficiárias do programa, recebendo repasses no valor de R\$ 19.043.983,18. Também residiam no município 2.973 beneficiários idosos do programa, recebendo um valor total mensal de R\$ 23.506.703,48. Considerados conjuntamente beneficiários com deficiência e idosos, os beneficiários do BPC somam 5.393 pessoas e o valor total repassado no mês de referência foi de R\$ 42.550.686,66 (MARACANAÚ, 2014b, p. 56).

O quadro apresentado expressa que o crescimento urbano e o desenvolvimento econômico não significaram qualidade de vida a população. Mesmo sendo um polo industrial, com crescente setor de atividades comerciais e de serviços, sua população encontra-se à margem desse processo, demandando políticas sociais, dentre elas a política de assistência social, que tem o desafio, com o Suas, de inserir em seus serviços, programas, projetos e ações os beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, articulando, assim, benefícios com serviços.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social em Maracanaú ocorreu em 2005 a partir da criação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC) com a adesão ao Suas no nível de gestão plena²².

Segundo o diagnóstico realizado pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania em 2012, a “Ação Social”, de forma institucionalizada, nasceu em Maracanaú, em 1985, operacionalizando trabalhos com idosos e em creches conveniadas com as associações comunitárias. Nesse período, a primeira-dama ocupou o cargo de gestora da Secretaria de Promoção Social.

²¹ Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão Geral](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral)>. Acesso em: 21 mar. 16.

²² De acordo com Silveira (2009), o município habilitado em gestão plena tem a autonomia total na coordenação e oferta de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com possibilidade, pela capacidade gestora, de ampliar o aporte de recursos da União (continuados, conveniados e resultantes de emendas parlamentares). Segundo Lima (2013), o estado do Ceará habilitou, em 2005, por meio da Comissão Intergestora Bipartite (CIB), os 184 municípios, sendo 170 em gestão básica e 14 em gestão plena.

Nos anos 2000, a Secretaria passa a ser denominada Secretaria de Saúde e Ação Social. Sua gestão continua com a primeira-dama, confirmando ser esta uma característica histórica da assistência social brasileira.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social/2004, o início da implantação do Sistema Único de Assistência Social/2005 e a mudança de governo municipal em 2005, Maracanaú, assim como os demais municípios brasileiros, iniciou uma série de medidas administrativas, visando adequar-se às novas exigências políticas.

A primeira mudança refere-se à implantação do comando único no município, com o desmembramento da Secretaria de Saúde e Ação Social através da criação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC), com a Lei nº 986, de 7 de janeiro de 2005. Outra mudança significativa refere-se ao rompimento com a prática histórica do primeiro-damismo.²³

Ao aderir ao Suas, a Secretaria de Assistência Social e Cidadania organizou a política municipal em dois níveis de proteção social: a proteção social básica e especial, dando início a uma reorganização institucional cujo objetivo era proporcionar uma organicidade às ações socioassistenciais do município, constituindo redes de atendimento socioassistencial em parceria com a sociedade civil (MARACANAÚ, 2012a).

Em 2015, a Secretaria de Assistência Social e Cidadania apresenta a seguinte estrutura administrativa: uma diretoria de gestão integrada; uma assessoria de comunicação; uma coordenadoria administrativo-financeira com duas gerências, uma administrativa e outra financeira; uma coordenadoria de gestão do Suas com duas gerências, uma de vigilância social e outra de processo de trabalho; uma coordenadoria de ações complementares com duas gerências, uma de segurança alimentar e outra de inclusão produtiva; e, por último, a coordenadoria de Proteção Social com duas gerências, uma de proteção social básica e outra de proteção social especial.

²³ O município rompe com a prática do primeiro damismo em 2005, no governo de Roberto Pessoa (eleito pelo PL), nomeando como secretária de Assistência Social Maria Ieda Nobre de Castro, profissional graduada em Serviço Social, com mestrado em Educação Brasileira e doutorado em Política Social. Atualmente é secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No governo Firmo Camurça (PR), assume o advogado José Gerardo Soares Filho, que por motivos pessoais deixa o governo, sendo nomeada para o cargo de secretária de Assistência Social Glauciane de Oliveira Viana (2013 até os dias atuais). A referida gestora é servidora efetiva do município desde 2008 e possui formação em Serviço Social.

A implantação das unidades de atendimento iniciou-se em 2006 e ocorre até os dias atuais. Em janeiro de 2006, o S.O.S. Criança, equipamento que atendia crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, é transformado em Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

No nível de proteção social básica, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) foram implantados de forma gradual, sendo o primeiro em 2005 e o décimo em 2012 (Apêndice C - Quadro 3).

O CRAS Alto Alegre foi implantado em 2004 com o nome de “Casa da Família”, sendo gerenciado por uma Organização Não Governamental. Em 2005, o equipamento passa para a responsabilidade do poder municipal.

Maracanaú possui uma aldeia de índios da tribo Pitaguary, o que o habilitou em 2006 a implantar um CRAS Indígena que atende exclusivamente as famílias indígenas do município.

O CRAS Antônio Justa (2006) foi implantado para atender a uma população marcada pelo estigma da segregação e do preconceito em decorrência de ter em seu território um sanatório para tratamento de pessoas com hanseníase. A colônia Antônio Justa foi criada em dezembro de 1942, por iniciativa do governo do estado, com o objetivo de tratar os pacientes vítimas da hanseníase, pois naquele período, a estratégia de combate à doença baseava-se no isolamento dos pacientes. Atualmente, com o avanço científico, o tratamento ocorre de forma ambulatorial (MARACANAÚ, 2012a).

O CRAS Jereissati, implantado em 2006, objetiva romper com a cultura do plantão social ou do atendimento vinculado ao órgão gestor da assistência social, pois,

Antes da criação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania funcionava na sede da Secretaria, o Plantão Social (atendimentos relativos aos benefícios eventuais) e o atendimento do cadastro único, dois serviços de atendimento às famílias de todas as áreas do Município. E por estar fisicamente no prédio onde funciona a gestão da Secretaria se tornava difícil implantar a perspectiva de território, já que a população de todo o Município estava habituada a buscar os serviços de Assistência Social naquele espaço. Primeiramente, instalou-se nesse local e depois um espaço onde esse CRAS pudesse se tornar referência de um território, não mais vinculado ao espaço de gestão da Assistência Social (MARACANAÚ, 2012a, p.17)

Atendendo a 23 territórios, o CRAS Jereissati foi aos poucos sendo desmembrado. Em 2007, implantou-se o CRAS Pajuçara, que também precisou ser

desmembrado, devido ao quantitativo de famílias residentes no seu território, tendo sido criado o CRAS Boa Esperança em 2010 para atender a esse fim. Em 2012, mudou-se para prédio patrimonial e sofreu alteração no seu nome, passando a se chamar CRAS Pajuçara, e o CRAS que ficava na Pajuçara mudou-se para um prédio patrimonial no bairro Jardim Bandeirante, sendo alterado o seu nome para CRAS Jardim Bandeirante (MARACANAÚ, 2012a, p. 18).

Em 2008, criou-se o CRAS Mucunã²⁴ afim de assegurar atendimento à população localizada na zona rural de Maracanaú. Dando continuidade ao processo de descentralização, em 2010 foi implantado o CRAS Parque São João.

A pobreza que ali se apresenta expressa sob diversas formas: baixos rendimentos, moradias precárias, trabalho infantil, violência doméstica, violência urbana e o uso de drogas e outras formas de violação dos direitos humanos. No tocante a infraestrutura é um dos mais desprovidos de recursos básicos como: pavimentação das ruas, limpeza urbana, sistema de esgoto e os constantes alagamentos ocorridos no período de chuvas devido as proximidades com o Rio Maranguapinho (MARACANAÚ, 2012a, p. 19).

Em 2011, o território do CRAS Alto Alegre é desmembrado após a implantação do CRAS Acaracuzinho. O CRAS Piratininga foi implantado em 2012 “[...] com o objetivo de minimizar a lotação do CRAS Jereissati que até então referenciava mais de 13.000 famílias” (MARACANAÚ, 2012a, p. 19).

A demanda pela implantação de CRAS está atrelada à condição de pobreza a que as famílias estão expostas, demandando cada vez mais do poder público acesso às políticas sociais, haja vista o cenário de desemprego, empregos precarizados com baixos rendimentos, ausência de infraestrutura urbana, moradia precária, violência urbana, dentre outras expressões da questão social, sendo necessário que as políticas sociais atuem de forma articulada para a garantia de proteção social.

A rede de proteção social no âmbito da política de assistência social, em 2015, estava composta pelos seguintes equipamentos sociais: no nível de proteção social básica, dez CRAS, um Centro de Convivência do Idoso e um Centro de Convivência Social (voltado para crianças e adolescentes). No nível de proteção

²⁴ Em 2015, o CRAS Mucunã, por possuir um território com áreas rurais, passou a atuar com uma equipe volante composta por uma assistente social, uma psicóloga e um profissional de nível médio, responsável pelo atendimento da demanda do cadastro único (Diário de campo, 2015).

social especial, um CREAS, um Centro POP, um abrigo institucional e uma casa de passagem.

A Secretaria de Assistência Social e Cidadania também é responsável pela Rede de Segurança Alimentar e Nutricional em Maracanaú, que atua em articulação com os equipamentos da proteção social básica e especial. Sua rede de equipamentos é composta por um restaurante popular, um banco de alimentos, uma unidade de recebimento e distribuição da agricultura familiar e cinco cozinhas comunitárias.²⁵

3.3.1 Os Centros de Referências de Assistência Social em Maracanaú: espaços de construção e contradição

A instalação dos CRAS pelo território brasileiro teve início a partir de 2005, seguindo as orientações da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social. De acordo com os dados do Censo Suas 2014, já são 8.088 CRAS instalados em todo o território nacional, sendo 2.611 (32,3%) na região Nordeste, e desses, 383 (4,7%) no estado do Ceará (BRASIL, 2015).

Abordaremos, neste momento, as condições e processos de trabalho vivenciados pelos trabalhadores dos CRAS de Maracanaú. Dos 38 trabalhadores de nível superior que integram as equipes responsáveis pela execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em exercício nos 10 Centros de Referência de Assistência Social de Maracanaú, participaram da pesquisa 24 trabalhadores (63%) representando 9 CRAS: Alto Alegre, Antônio Justa, Indígena,

²⁵ O Restaurante Popular destina-se ao preparo e à comercialização de refeições saudáveis. O restaurante, assim como as cozinhas comunitárias, oferece almoço ao preço de R\$ 1,00 para famílias inscritas no Cadastro Único. As cozinhas comunitárias são unidades de produção e comercialização sob forma de quentinhas, portanto o seu consumo ocorre em local diferente do local da produção. As cozinhas localizam-se no CRAS Acaracuzinho, no CRAS Pajuçara, no CRAS Mucunã (este possui, sob sua coordenação, duas cozinhas: uma localizada no Luzardo Viana e outra no Mucunã) e no Centro de Convivência Social Timbó. O Banco de Alimentos funciona como uma central de recebimento e distribuição de alimentos, com repasse para a população beneficiada via projetos sociais desenvolvidos pelas entidades assistenciais. Em 2015, criou-se a unidade de recebimento e distribuição da agricultura familiar, que visa auxiliar as atividades de distribuição dos gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, apoiando a comercialização direta da produção de alimentos nos mercados locais e regionais e potencializando os projetos de inclusão social e produtiva, além do fortalecimento de sistemas agroalimentares de base agroecológica e solidária. Os alimentos são destinados, preferencialmente, ao abastecimento da rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, além dos CRAS, CREAS, Centro POP e entidades da rede socioassistencial.

Mucunã, Pajuçara, Parque São João, Acaracuzinho, Jardim Bandeirante e Piratininga.

Com o objetivo de compreendermos como se estruturam as condições de trabalho no Suas em tempos de hegemonia neoliberal e desregulamentação do Estado e partindo do entendimento de que a precarização das condições de trabalho se expressa pelas condições materiais de trabalho, trataremos a seguir como os CRAS de Maracanaú estão organizados em termos de infraestrutura; mobiliários e equipamentos para a execução dos serviços; e como vem sendo desenvolvido o trabalho social com as famílias, com a finalidade de identificarmos elementos que estejam contribuindo com o processo de precarização e intensificação do trabalho.

3.3.1.1 Infraestrutura

A infraestrutura e os ambientes do CRAS devem, obrigatoriamente, oferecer espaço adequado para a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e demais serviços, desde que haja estrutura adequada. Em Maracanaú, além da execução do PAIF, os CRAS também ofertam outras atividades, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, ações de segurança alimentar, ações de inclusão produtiva, atendimento de Cadastro Único, dentre outros. Desta forma, necessariamente o ambiente físico precisa dispor de uma quantidade maior de salas.

O espaço físico é de fundamental importância na construção de referência do território, devendo possibilitar o acesso a direitos. Assim, não deve ser instalado em edificações improvisadas e inadequadas e devem atender às normas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

O CRAS, na sua estrutura física, deve dispor minimamente dos seguintes espaços: recepção, sala de atendimento, sala de uso coletivo, sala administrativa, copa e banheiros. Recomenda-se que todos os ambientes sejam providos de adequada iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade e limpeza (BRASIL, 2009a).

Com relação à estrutura e às dependências físicas dos CRAS de Maracanaú, as informações levantadas na pesquisa mostraram que 100% dos equipamentos possuem recepção e sala de atendimento, 96% sala de uso coletivo, 92% sala administrativa, 75% almoxarifado e 50% indicaram outros espaços, tais

como: cozinha/copa, sala de informática, refeitório e banheiros, pátio/quadra, sala de espera, anfiteatro e sala para ações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

A estrutura física não oferece espaços suficientes para o desenvolvimento dos serviços ofertados, havendo compartilhamento excessivo de salas, o que resulta em prejuízo na realização das atividades.

Não existe uma sala exclusiva para técnicos, que é compartilhada por outros trabalhadores (Questionário 5).

O espaço para arquivo de fichas antigas também é insatisfatório (Questionário 17).

A sala de entrevista cadastral também não, visto haver vários entrevistadores com diversas famílias ao mesmo tempo (Questionário 22).

Tal fato pode ser explicado por diferentes fatores: a) existência de prédio locado e adaptado, registrando improvisações; b) antigos prédios que funcionavam como Centros de Convivência Social (CCS) e passaram a funcionar como Centro de Referência de Assistência Social, após adaptações nas suas instalações; c) prédios patrimoniais construídos com uma estrutura mínima.²⁶

A partir de 2005, os municípios brasileiros começaram a reorganizar ou estruturar seus CRAS. Contudo, alguns municípios instalaram essas unidades em estruturas compartilhadas, improvisadas e precárias. Essa prática, na cultura política brasileira, está atrelada ao não comprometimento do Estado com a política social, uma vez que estas são tratadas como políticas de governo, e não de Estado. A história nos mostra que “[...] a descontinuidade das políticas é marca registrada no país, e isso contribui para o descrédito por parte dos gestores municipais em relação aos investimentos realizados e à necessidade de sua continuidade” (FERNANDES, 2008, p. 198).

Vale ressaltar a importância da estrutura física na construção de referência do território, e que este deve ser reconhecido como espaço que possibilita o acesso a direitos, não podendo ser, portanto, negligenciado pelo poder público, uma vez que

²⁶ CRAS patrimoniais: CRAS Alto Alegre, CRAS Indígena, CRAS Jardim Bandeirantes; CRAS patrimoniais que herdaram a estrutura do Centro de Convivência Social: CRAS Jereissati, CRAS Mucunã, CRAS Pajuçara, CRAS Acaracuzinho; CRAS funcionando em prédios alugados: CRAS Antônio Justa, CRAS Parque São João e CRAS Piratininga.

A conformidade das instalações do Cras, favorecedoras do adequado acolhimento ao usuário, do acesso a bens materiais e serviços abrigam, em seu conjunto e em sua articulação, o reconhecimento dos direitos socioassistenciais assegurados pela Política de Assistência Social que se pretende imprimir no município. (YAZBEK *et al.*, 2012, p. 179).

Quando questionado se o local de trabalho propicia a garantia das condições éticas, 67% dos trabalhadores sinalizaram não; justificaram expressando que o espaço físico era inadequado por que as salas não asseguram o sigilo, tanto no que se refere ao atendimento individual quanto nas atividades coletivas.

Em parte, pois a estrutura do equipamento possibilita, por vezes, interferências, necessitando uma atenção cuidadosa por parte do profissional para que seja garantida a ética (Questionário 3).

As salas de atendimento individual não possibilitam a garantia de sigilo, haja vista não ter barreira sonora, o que permite a escuta de qualquer transeunte próximo às salas (Questionário 5).

Não há espaço para atividades coletivas que garantam sigilo e as salas de atendimento técnico garante parcialmente o sigilo, já que a porta não possui fechadura e às vezes mesmo fechada possibilita a entrada de pessoas à sala de atendimento (Questionário 13).

Apesar de haver salas de atendimento PAIF individual, a acústica das mesmas não garante o sigilo adequado (Questionário 22).

Os depoimentos convergem para uma preocupação dos profissionais quanto à garantia do sigilo em um ambiente precarizado. Conforme relatado, não basta ter a sala para atendimento individual ou coletivo; é preciso que essa sala tenha estrutura adequada para que o trabalho seja desenvolvido. Sendo assim, aspectos como iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade e limpeza são essenciais para a garantia de um trabalho social com as famílias, respeitando as condições éticas no desenvolvimento do seu trabalho e da família que está acessando a política de assistência social.

O atendimento de qualidade compõe um dos dez direitos socioassistenciais aprovados na V Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília em 2005, sendo textualmente definido como

Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade: Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua

moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infra-estrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/Suas/2012 (aprovada pela Resolução Nº 33, de 12 de dezembro de 2012) estabelece no seu art 6º os princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS, destacamos dentre eles:

VIII - proteção à privacidade dos usuários, observando o sigilo profissional, preservando sua intimidade e opção e resgatando sua história de vida [...]
XIII - garantia aos profissionais das 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).

Vale ressaltar que as profissões de nível superior regulamentadas, como é o caso do assistente social e psicólogo, possuem particularidades relacionadas às condições técnicas e éticas de trabalho e que estas devem ser garantidas pelo órgão empregador no cumprimento das competências e atribuições profissionais.

A Resolução do Conselho Federal do Serviço Social (CFESS) nº 493/2006, de 21 de agosto de 2006, trata das condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social, e determina que as características físicas do local de atendimento destinado ao assistente social devem ser asseguradas em ambiente com iluminação e ventilação adequadas ao trabalho, seja diurno ou noturno; recursos que garantam a privacidade do usuário naquilo que for revelado durante o processo de intervenção profissional, incluindo atendimento com portas fechadas e espaço adequado para colocação de arquivos de caráter reservado. O sigilo profissional deve ser assegurado; para tanto, é preciso que existam condições no ambiente de trabalho que não vêm sendo assegurado pelo órgão gestor.

O Estado, nas três instâncias federativas, é responsável pela execução da política de assistência social e das condições éticas e técnicas necessárias para que os trabalhadores possam desenvolver o trabalho social com as famílias, na perspectiva de efetivar a política de assistência social no âmbito da garantia de direitos a população. Assim, entendemos que a estrutura física inadequada ou

insuficiente prejudica o serviço ofertado à população e contribui para o desgaste físico e mental do trabalhador.

3.3.1.2 Mobiliários e equipamentos

No que se refere aos equipamentos e materiais disponíveis e em perfeito funcionamento, registra-se que 83% dos CRAS possuem computador e telefone celular; impressora e telefone fixo em espaço que o sigilo não é assegurado, disponíveis em 71% dos CRAS; máquina fotográfica e telefone fixo em local que garanta o sigilo em 42%; microfone em 50%; televisão, material esportivo e caixa de som em 46%; *microsistem* em 33%; *data show* e aparelho de *fax* em 29%; DVD em 21%; acervo bibliográfico em 13%; *notebook* e filmes educativos em 8% e 4% dos CRAS possuem telão e materiais culturais.

Destacamos a existência e a localização do telefone como importante para o desenvolvimento do trabalho e como instrumento que, dependendo de sua localização, pode assegurar ou não o sigilo das informações.

O espaço físico é inadequado para os atendimentos. Sala pequena, com ventilação inadequada, não há telefone na sala de atendimento. Esses fatores exigem do profissional uma maior atenção para que, por exemplo, o sigilo seja garantido (Questionário 17).

A dificuldade de infraestrutura também se expressa na insuficiência de equipamentos e mobiliários necessários ao trabalho social com as famílias. Se compararmos com a realidade brasileira, o município encontra-se em situação ainda mais precária. A realidade nacional aponta que do universo de 8.088 CRAS, 99,2% possuem computadores; 94,4%, impressora; 81%, televisão; 69,6%, telefone de uso exclusivo; 69,7%; aparelho de som; 64,1%, máquina fotográfica; 63,8%, *datashow*; 34,3%, acervo bibliográfico; dentre outros itens (BRASIL, 2015).

Dentre os itens elencados, destacamos a necessidade da existência de computadores com acesso à *internet* como equipamento básico para o funcionamento do CRAS, diante da exigência feita ao trabalhador para o acesso a sistemas informatizados, tais como: o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), para acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família e o

preenchimento do prontuário eletrônico simplificado do Suas, para as famílias em acompanhamento familiar.

A impressora também é indispensável, haja vista a necessidade de relatórios técnicos a serem encaminhados para a rede intersetorial e socioassistencial, além dos documentos administrativos necessários para o funcionamento do próprio equipamento. Porém, somente 71% dos participantes apontaram ter esse equipamento no CRAS, não existindo no CRAS Acaracuzinho e no CRAS Mucunã.

Outro item indispensável ao trabalho no CRAS é o veículo/transporte, sobretudo diante da necessidade de realização de visitas domiciliares e institucionais e deslocamento da equipe para atividades diversas, incluindo serviços administrativos.

A pesquisa apontou que 67% dos participantes declararam possuir carro de uso exclusivo do CRAS; 4%, que o veículo é de uso compartilhado com demais equipamentos sociais; 21%, que o transporte se encontra em manutenção; e 8% dos participantes não responderam à pergunta. A ausência do carro é considerada como elemento que interfere na continuidade do serviço, uma vez que os profissionais dependem de transporte para efetivar seu trabalho.

[...] a ausência do transporte do CRAS por longo período, impedindo a realização de visitas domiciliares, dificultando a mobilização das famílias para participação nas atividades coletivas e a efetivação dos acompanhamentos familiares (Questionário 3).

Descontinuidade das ações e descontinuidade na oferta do transporte (vive em manutenção) (Questionário 16).

A importância de ter um veículo de uso exclusivo é demonstrada quando, diante da indagação quanto às atividades desenvolvidas pelos técnicos de nível superior do CRAS, 92% relataram realizar visita domiciliar e 46% indicaram fazer visita institucional.

Se comparado com a realidade nacional, o município destaca-se positivamente pelo quantitativo de veículo de uso exclusivo, uma vez que no âmbito nacional esse índice é de 33,1%, sendo de 63,8% o veículo de uso compartilhado (BRASIL, 2015).

As condições acima revelam as limitações para o desenvolvimento do trabalho social com as famílias e comprometem a qualidade do serviço prestado,

uma vez que as condições estruturais são necessárias para o desenvolvimento do trabalho.

3.3.1.3 O trabalho social com famílias na assistência social

De acordo com Negri (2011), para operacionalizar a política de assistência social no âmbito do SUAS é exigido de seus trabalhadores, especialmente dos que atuam na proteção social básica, que conheçam a realidade socioeconômica e cultural das famílias referenciadas ao CRAS. Faz-se necessário, ainda, pautar ações em metodologias participativas e interdisciplinares, construindo com as famílias planos de ação que concretizem projetos de vida, bem como viabilizar a inclusão das famílias nos diferentes programas, projetos e serviços ofertados pela rede intersetorial e socioassistencial.

Neste estudo, buscamos caracterizar as atividades do trabalho social realizado com famílias, com a intenção de identificar em que condições são realizadas. Para a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), principal serviço do CRAS, é esperado o desenvolvimento das seguintes atividades: acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos (BRASIL, 2012).

A acolhida pode ser particular ou em grupo, e consiste no primeiro contato da família com o técnico de nível superior do CRAS, momento em que lhe será apresentado o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e realizadas a escuta das demandas e as intervenções técnicas necessárias.

A acolhida particularizada consiste no atendimento de uma família, ou de algum de seus membros, podendo ser realizada no CRAS ou em domicílio. A acolhida em grupo ocorre com duas ou mais famílias, visando

[...] dinamizar e agilizar o processo de atendimento, pois ela otimiza o repasse de informações e sana dúvidas. Além disto, ressalta-se que o compartilhamento de expectativas e demandas entre as famílias contribui para não individualizar a problemática enfrentada pelas famílias daquele território (BRASIL, 2012, p. 20).

As famílias que participam da acolhida em grupo devem gradativamente ser acolhidas também de modo particularizado,

[...] para que tenham oportunidade de relatar aquilo que não se sentiram à vontade para expor coletivamente, bem como para que o profissional possa registrar as informações repassadas pela família de forma mais sistemática e sigilosa (BRASIL, 2012, p. 21).

As ações particularizadas podem ocorrer no CRAS ou em domicílio e referem-se “[...] ao atendimento prestado pela equipe técnica do CRAS à família – algum(ns) membro(s) ou todo o grupo familiar, após a acolhida, de modo individualizado” (BRASIL, 2012, p. 39).

Os encaminhamentos são realizados quando há a necessidade de direcionar a família ou um de seus membros para serviços, programas, projetos, benefícios para a rede socioassistencial do Suas e/ou para outras políticas públicas.

A oficina com famílias corresponde a “[...] encontros previamente organizados, com objetivos de curto prazo a serem atingidos com um conjunto de famílias, por meio de seus responsáveis ou outros representantes” (BRASIL, 2012, p. 23).

As ações comunitárias mobilizam um maior número de participantes. São ações de caráter coletivo, voltadas para a dinamização das relações no território, e devem agregar diferentes grupos a partir do estabelecimento de um objetivo comum. Dentre as formas de executar ações comunitárias estão a realização de palestras, campanhas educativas e eventos comunitários (BRASIL, 2012).

A inserção das famílias no PAIF pode ocorrer por meio de dois procedimentos distintos, mas que se complementam: o atendimento familiar e o acompanhamento familiar. O atendimento familiar consiste na “[...] inserção da família, um ou mais de seus membros, em alguma das ações do PAIF: acolhida, oficinas com famílias, encaminhamentos, ações comunitárias, ações particularizadas” (BRASIL, 2012, p. 52). O acompanhamento familiar²⁷, por sua vez, compreende a

Inserção da família em um conjunto de intervenções desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre a família e profissionais, que pressupõem a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar- com objetivos a serem alcançados, a realização de mediações periódicas, a inserção em ações do PAIF, a fim de superar, gradativamente, as vulnerabilidades vivenciadas (BRASIL, 2012, p. 52).

²⁷ O profissional de pedagogia, segundo orientação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), não está autorizado a realizar acompanhamento familiar, ficando sob a responsabilidade somente dos profissionais da equipe de referência que possuem registro em conselhos de categoria, como os assistentes sociais e psicólogos.

A sociedade contemporânea exige cada vez mais trabalho e resultados dos trabalhadores assalariados. A revolução tecnológica contribuiu com o processo do capital de sugar cada vez mais o trabalho de seus trabalhadores. Segundo Dal Rosso (2008, p. 45), “[...] intensificar é exigir mais trabalhos e resultados superiores no mesmo espaço de tempo. Significa, portanto, aumentar a exploração do trabalho”.

Visando identificar o volume de atividades sob a responsabilidade de cada trabalhador do Suas para analisar aspectos relacionados à intensificação do trabalho²⁸, perguntamos aos participantes da pesquisa sobre as atividades desenvolvidas no período de janeiro a junho de 2015. Esse conjunto de ações desenvolvidas representa o universo de trabalho a que o trabalhador do Suas está submetido em seu cotidiano profissional. A Tabela 1 mostra as atividades desenvolvidas no período de janeiro a junho de 2015.

Tabela 1 – Quantidade de trabalhadores dos CRAS, por atividades desenvolvidas (cont.)

Atividades desenvolvidas	Quantidade de trabalhadores	%
Visita domiciliar	22	92
Elaboração de relatórios técnicos	22	92
Atendimento familiar	20	83
Encaminhamentos	20	83
Acompanhamento familiar particularizado	20	83
Acolhida particularizada	19	79
Realização de oficinas com famílias	16	67
Participação em ações comunitárias	15	63
Alimentação das informações no SICON	15	63
Acompanhamentos dos encaminhamentos	14	58
Acolhida coletiva	14	58
Supervisão de estágio	12	50
Técnico de referência do PAIF	12	50
Participação em comitês, comissões e fóruns	12	50
Visita institucional	11	46

²⁸ Por intensidade do trabalho, tomamos como referência o conceito apresentado por Dal Rosso (2008, p. 42-43): “Por esse conceito entende-se a condição pela qual requer-se mais esforço físico, intelectual ou emocional de quem trabalha com o objetivo de produzir mais resultados, consideradas constantes a jornada, a força de trabalho empregada e as condições técnicas. A dimensão de intensidade distingue-se, pois, de outras condições como produtividade e precariedade. Sociologicamente, o significado da questão da intensidade está no fato de que não se trata de um evento individualizado e sim de uma condição geral do trabalho contemporâneo, fixada em regras e normas de conduta, em habitualidade, constituindo um padrão de organização que, portanto, independe dos desejos, das vontades e das características específicas de cada trabalhador. Como quaisquer outras condições de trabalho, o grau de intensidade de uma atividade resulta das relações que entre si estabelecem trabalhadores e empregadores”.

Técnico de referência do SCFV	11	46
Estudo social	10	42
Palestras	10	42
Alimentação do prontuário eletrônico simplificado	5	21
Campanhas educativas	5	21
Técnico de referência dos benefícios socioassistenciais	5	21
Técnico de referência da SAN	5	21
Técnico de referência da inclusão produtiva	4	17
Participa das reuniões do CMAS como conselheiro	4	17
Recepção	3	13
Inscrição de famílias no cadastro único	2	9
Participa das reuniões de outros conselhos como conselheiro	2	9
Não respondeu	2	9

Fonte: Elaborada pela autora

A Tabela 1 demonstra, ainda, o nível de polivalência²⁹ a que está submetido este trabalhador, sendo esta uma das formas de expressão da reestruturação produtiva que penetra o serviço público. Este profissional, portanto, precisa se desdobrar em várias tarefas sucessivas, de tal forma que seja impossível trabalhar de maneira a usufruir pequenos intervalos de descanso, consumindo mais sua energia física e mental. De acordo com Antunes (2011, p. 130), “[...] o trabalho ‘polivalente’ ou ‘multifuncional’, que em verdade mais se assemelha a um mecanismo responsável por níveis acentuados de intensificação e exploração de trabalho”.

A pesquisa identificou ainda que trabalhadores com cargas horárias diferenciadas (30h e 40h) executam as mesmas atividades, ou seja, a redução da carga horária não significou para estes trabalhadores a redução das atividades a serem desempenhadas.

Os trabalhadores desenvolvem um amplo leque de atividades, contribuindo, assim, para a intensificação do trabalho em um contexto agravado pela ausência de condições éticas e técnicas expressas na infraestrutura e nos equipamentos disponíveis para a execução do trabalho. O conjunto dessas condições leva à sobrecarga de trabalho e compromete a qualidade do serviço prestado a população.

Condições estruturais não são satisfatórias/adequadas (estrutura física do prédio, espaço inadequado para atividades coletivas, equipe incompleta, ausência de carro em alguns períodos para realização de visitas, profissionais sobrecarregados de atividades) (Questionário 17).

²⁹ O trabalhador polivalente é chamado a exercer várias atividades no mesmo tempo de trabalho e com o mesmo salário, como consequência do enxugamento do quadro de pessoal, seja na empresa ou na esfera estatal. O trabalhador deixa de ser “especializado” e passa a ser solicitado a exercer múltiplas tarefas, até então não necessariamente envolvidas em suas atribuições tradicionais.

Identificamos atividades que não são de competência da equipe de referência³⁰ de nível superior do CRAS, tais como: recepção, técnico de referência de inclusão produtiva e inscrição de famílias no Cadastro Único.

A pesquisa registra que 13% dos sujeitos afirmaram que dentre as atividades executadas está a recepção. Essa função não é de responsabilidade do técnico de nível superior, e sim do técnico de nível médio. A recepção é o momento no qual a família recebe a primeira informação ao adentrar o CRAS. O técnico de nível médio deve ser capacitado para receber e orientar a família, bem como registrar informações essenciais, como nome, documento de identificação, endereço, agendar ou direcionar para atendimento com técnico de nível superior e consultar a base do Cadastro Único para programas sociais do governo federal (BRASIL, 2012).

Dentre as atividades executadas, 17% dos sujeitos afirmam exercer a função de técnico de referência da inclusão produtiva. Segundo as orientações técnicas,

[...] as ações cujo foco é a inserção/inclusão produtiva, geração de renda ou capacitação/qualificação profissionais ou ainda os denominados projetos de enfrentamento da pobreza não compõem o rol de ações do PAIF (BRASIL, 2012, p. 48).

Os programas ou projetos com o objetivo de inclusão produtiva podem ser executados no CRAS, desde que não comprometam o espaço físico e recursos humanos destinados ao PAIF. A existência de mais uma função tende a sobrecarregar ainda mais os trabalhadores.

A inscrição de famílias no Cadastro Único foi apontada por 9% dos participantes da pesquisa e não compõe atividade de PAIF. Segundo orientação técnica, “[...] quando o CadÚnico é descentralizado e for verificado que a família não está inserida neste sistema, o técnico deverá direcionar à família para a equipe responsável pelo cadastramento” (BRASIL, 2012, p. 20).

Ressaltamos, ainda, a predominância de atividades voltadas para atendimento individual, como: acolhida particularizada, atendimentos,

³⁰ A NOB/RH conceitua equipes de referência como “[...] aquelas constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e aquisições que devem ser garantidas aos usuários” (BRASIL, 2006, p. 19).

acompanhamentos particularizados, encaminhamentos, visitas domiciliares e relatórios técnicos, ficando em segundo plano as atividades coletivas: acolhida coletiva, palestras, ações comunitárias, oficinas com famílias. A falta de condições materiais, ou seja, a precariedade do espaço, além da insuficiência de recursos materiais, direciona o trabalho para as atividades individualizadas.

A ausência de espaços adequados para a oferta de serviços às demandas coletivas sugere um direcionamento do trabalho somente para a abordagem individual. Consideram-se, neste particular, as implicações metodológicas do trabalho em decorrência das restrições físicas observadas, assim como a precarização dos serviços socioassistenciais [...] Contando com espaços adequados, as equipes buscam direções metodológicas para o desenvolvimento do trabalho, enquanto espaços precários e improvisados tendem a acomodar a metodologia à ambiência limitada de trabalho, resultando, em muitas situações, na restrição do alcance quantitativo e qualitativo pretendido junto ao usuário (YAZBEK *et al*, 2012, p. 177-178).

O volume de atividades desenvolvidas, descritas na Tabela 1, demonstra a complexidade e a dimensão do trabalho social realizado com as famílias, demandando de seus trabalhadores uma leitura crítica da realidade e uma capacidade técnica e política para fazer frente à magnitude das demandas sociais e institucionais, numa perspectiva de consolidação de direitos.

Diante do desemprego estrutural e da redução das proteções sociais decorrentes do trabalho, a tendência é a ampliação dos que demandam o acesso a serviços e benefícios de assistência social. São trabalhadores e suas famílias que, mesmo exercendo atividades laborativas, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade e pela baixa renda. Em uma conjuntura social adversa, é relevante analisar o significado que os serviços e benefícios passam a ter para os trabalhadores precarizados (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012a, p. 68).

Segundo Behring (2008), as repercussões do ajuste neoliberal para as políticas sociais estão relacionadas ao aumento do desemprego, que leva ao empobrecimento e ao aumento generalizado da demanda por serviços sociais públicos, dentre eles serviços e benefícios da assistência social. Essa demanda vai acarretar aumento no número de atendimento para os profissionais, que trabalharão sem a devida condição e sem os recursos e estrutura suficientes para garantir as seguranças afiançadas pela política.

Em relação à quantidade de famílias referenciadas, ou seja, com potencial para serem atendidas no CRAS, as respostas variaram entre 845 a 7.319 famílias por território de CRAS. Em três casos, CRAS Acaracuzinho, CRAS Alto

Alegre e CRAS Mucunã, houve divergências de informações entre os participantes de um mesmo equipamento social, demonstrando não haver consenso em relação ao quantitativo de famílias.

Tabela 2 – Quantidade de famílias referenciadas por território de CRAS segundo os sujeitos participantes da pesquisa

CRAS	Quantidade de famílias ³¹
Acaracuzinho	3000 – 4000
Alto Alegre	1800 - 2000
Antônio Justa	3306
Indígena	845
Jardim Bandeirante	Não respondeu
Mucunã	2600 – 3788
Pajuçara	7319
Parque São João	2354
Piratininga	3792

Fonte: Elaborada pela autora

A tabela acima expressa a dimensão territorial de cada CRAS e demonstra que cada equipamento tem suas especificidades. O destaque se refere ao Indígena, que tem menor volume de famílias, por atender exclusivamente ao povo indígena Pitaguary, um total de 845 famílias, e o Pajuçara, com um volume bem acima do estipulado pelas normativas do Suas, com 7.319 famílias, expressando um volume significativo de demanda para atendimento familiar.

No tocante ao acompanhamento familiar realizado no âmbito do PAIF, podemos afirmar que o mesmo consiste em

[...] um conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, com a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar que estabelece objetivos a serem alcançados, realização de mediações periódicas, inserção em ações do PAIF, a fim de superar gradativamente as vulnerabilidades vivenciadas, alcançar aquisições e ter acesso a direitos. Objetiva-se, ainda, contribuir para ampliar espaços de participação e diálogo com instituições e para o alcance de maiores graus de autonomia, para a capacidade de vocalização das demandas e necessidades, para o desenho de projetos de vida (BRASIL, 2012, p. 63).

O MDS orienta que um determinado perfil de famílias deve ter inclusão prioritária no acompanhamento familiar, a saber: famílias contrarreferenciadas ao

³¹ Os dados foram expostos de acordo com a quantidade de participantes por equipamento nos casos em que ocorreram divergência no quantitativo de famílias.

CRAS pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); famílias com beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) de até 18 anos, fora da escola; famílias cujo descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) decorre de situações de vulnerabilidade social; famílias do Plano Brasil Sem Miséria; e demais famílias que, segundo avaliação dos profissionais, requerem processo de acompanhamento familiar para desenvolvimento de capacidades, acesso a direitos, proteção de um ou mais de seus membros, bem como superação das situações de vulnerabilidade vivenciadas, conforme realidade local (BRASIL, 2012).

No contexto brasileiro de profunda desigualdade social, a pobreza e o desemprego são uma questão estrutural; o perfil apresentado acima alcança um quantitativo de famílias além da capacidade técnica de atendimento, bem como demanda uma atuação profissional relacionada a questões estruturais da sociedade. Para reforçar essa afirmação, basta observarmos o número de famílias referenciadas por CRAS (Tabela 2) e a quantidade de trabalhadores por equipamento, o que leva, por vezes, o trabalhador a selecionar as famílias que apresentam situações mais complexas e mais graves, em detrimento do acompanhamento na perspectiva da universalidade do atendimento.

Ao inserir uma família em acompanhamento familiar, o profissional, além de uma série de procedimentos burocráticos, terá que desenvolver um conjunto de intervenções que demandam tempo para planejamento e execução. Assim, quanto maior o número de famílias sob sua responsabilidade, maior a demanda de trabalho. O atendimento à família em situação de acompanhamento familiar não se limita ao profissional que a inseriu; no entanto, cabe a ele organizar as intervenções necessárias pactuadas no plano de acompanhamento familiar.

O acompanhamento familiar exige uma série de intervenções técnicas (conhecimento/articulação com a rede socioassistencial e intersetorial, conhecimento da legislação social, realização e acompanhamento de encaminhamentos, visitas domiciliares e institucionais, relatórios técnicos, sínteses para concessão de benefícios eventuais, realização de estudo de caso, dentre outros) e administrativas/burocráticas (registro no prontuário Suas, registro no mapa de atendimento diário, registro no prontuário eletrônico simplificado, dentre outros), sendo que as condições materiais para a realização dessas intervenções impõem

inúmeras limitações, resultando na realização do acompanhamento familiar em desacordo com as orientações técnicas, de acordo com 29% dos profissionais.

As deficiências das condições de trabalho são fatores que interferem para a não realização do acompanhamento familiar de acordo com as orientações técnicas sobre o PAIF (Questionário 3).

Equipe de referência com poucos profissionais para que haja mais tempo para o estudo do acompanhamento, ausência de estudo sobre o acompanhamento das famílias, falta de acompanhamento em conjunto com profissionais do serviço social e psicologia (Questionário 8)

Fragilização da rede intersetorial (Questionário 12).

O acompanhamento familiar exige uma análise profunda da situação vivenciada pela família, além de constantes intervenções. É preciso, em alguns casos, haver a intervenção de mais de um profissional, além da articulação com a rede intersetorial que se encontra fragilizada pela desresponsabilização do Estado com as políticas sociais.

As informações coletadas expressaram múltiplas precariedades, desde a infraestrutura dos CRAS, com instalações adaptadas nem sempre satisfatórias, com espaço físico improvisado e insuficiente, pela precariedade funcional e estética de mobiliários e equipamentos e, ainda em função das dificuldades vividas pelas equipes técnicas, diante das inúmeras atividades sob sua responsabilidade. Segundo Yazbek *et al.*, tem-se atribuído ao CRAS um

[...] superdimensionamento de suas responsabilidades, em contraste com a precariedade de suas estruturas materiais e humanas, correndo-se o risco de isolá-lo do contexto mais amplo da gestão da política de assistência social, apartando o órgão gestor de suas competências e atribuições. É preciso que se afirme que o Cras é uma parte importante do Suas, mas não representa a sua totalidade (YAZBEK *et al*, 2012, p. 221).

O Suas vem se construindo na sociedade capitalista marcada pela ofensiva do capital e da desregulamentação do Estado, resultando na fragilização das políticas sociais através da redução de recursos públicos. A disputa pelo fundo público é um dos grandes desafios para assegurar a execução das políticas sociais na perspectiva da universalidade.

Finalizamos este capítulo com as palavras de Couto *et al.* (2012b, p. 240) em relação à materialização dos direitos socioassistenciais. Esses só se

concretizarão quando forem prioridades as demandas da classe trabalhadora, em oposição às demandas do capital.

Essa realidade concreta revela que embora fundamentais, as novas normatizações e institucionalidades formais, a exemplo da criação dos Cras, não garantem por si só, a materialização do conteúdo inerente aos direitos socioassistenciais. Depreende-se que isso ocorre especialmente quando o atendimento ao usuário, realizado no espaço do Cras, parte do princípio da negação da responsabilidade pública, do não compromisso com a qualidade e continuidade dos serviços oferecidos, ou ainda quando naturaliza a reiteração da ajuda voluntária. Nestes parâmetros não será possível eleger o Cras enquanto referência dos usuários no acesso ao conjunto de serviços públicos responsáveis pela efetivação dos direitos socioassistenciais assegurados pelo Suas.

No próximo capítulo, serão destacadas as transformações contemporâneas no mundo do trabalho a partir da crise do modelo fordista de produção, tendo como marco histórico o surgimento do modelo toyotista e do neoliberalismo e suas repercussões para os trabalhadores da política de assistência social em Maracanaú.

4 AS TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS NO MUNDO DO TRABALHO E SUAS REPERCUSSÕES PARA OS TRABALHADORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O mundo do trabalho vem enfrentando profundas transformações que acarretam sérias consequências para a classe trabalhadora, que é, conforme Antunes (2003), a “classe-que-vive-do-trabalho”³² e que tem diante de si o desafio de lutar contra a lógica destrutiva do capital, visando a uma nova forma de sociabilidade humana, capaz de resgatar o sentido do trabalho na sua concepção ontológica.

A centralidade do trabalho encontra-se no processo da produção e reprodução do capital na contemporaneidade. O trabalhador que atua na política de assistência social é considerado por Iamamoto (2012) como trabalhador improdutivo³³, atuando na esfera da reprodução do capital. Como ponto de partida, consideramos o debate sobre a crise do modelo fordista de produção e o surgimento do modelo toyotista e seus impactos para a classe trabalhadora.

Adentraremos nas particularidades brasileiras diante da ofensiva do capital na produção, por meio da implantação do modelo de reestruturação produtiva do toyotismo. O impacto das transformações do mundo do trabalho e suas repercussões para a classe trabalhadora serão o pano de fundo para análise das condições de trabalho no município de Maracanaú, tendo como particularidade a política de assistência social, sob o marco histórico do Sistema Único de Assistência Social (Suas/2005) e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB/RH/2006).

³² Antunes (2003) compreende a “classe-que-vive-do-trabalho” como a totalidade dos assalariados, homens e mulheres, que vendem sua força de trabalho e que são despossuídos dos meios de produção, abrangendo tanto os trabalhadores produtivos como os improdutivos. Antunes (2011) também utiliza o termo “a classe-que-vive-de-seu-trabalho” ao se referir à classe trabalhadora no seu sentido ampliado.

³³ De acordo com Antunes (2002), o trabalho improdutivo “[...] é consumido como *valor de uso* e não como trabalho que cria *valor de troca*. O *trabalho improdutivo* abrange um *amplo leque de assalariados*, desde aqueles inseridos no setor de serviços, bancos, comércio, turismo, serviços públicos etc. até aqueles que realizam atividades nas fábricas, mas não criam diretamente valor” (2002, p. 102).

4.1 A CRISE DO MODELO DE PRODUÇÃO FORDISTA E O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DO TOYOTISMO

Na sociedade capitalista, o trabalho como atividade ontológica³⁴, vital ao desenvolvimento do homem, torna-se subordinado ao trabalho assalariado, abstrato, alienado; é negada ao homem a sua capacidade criadora, e isso gera uma cisão, um estranhamento entre sujeito e objeto. Segundo Antunes (2003, p. 126), “[...] o que deveria se constituir na finalidade básica do ser social – a sua realização *no e pelo* trabalho - é pervertido e depauperado”. O trabalho torna-se, assim, sofrimento, martírio, desrealização. Com isso, o trabalhador busca “[...] fugir do trabalho como da peste” (MARX, 1975, p. 162).

Com o aparecimento do sistema capitalista, a relação homem–natureza, perpassada pela relação mediada pelo capital, sofreu profunda alteração, com rebatimentos na forma de sociabilidade humana. A relação entre os homens passou a ser marcada pela exploração do homem pelo homem, afastando-o da dimensão criadora, da sua ligação com o humano genérico, demarcando, assim, o início do processo de alienação, de separação, apartação do seu trabalho. Segundo Souza (2013, p. 40),

[...] em determinadas condições históricas o trabalho se torna objetivação negativa, onde o homem não tem controle sobre as condições do processo e do produto do trabalho. Há um processo de estranheza, de alienação, em que o trabalho aniquila o homem, aliena-o, e a forma mais próxima dessa alienação é o trabalho assalariado/abstrato.

O processo de alienação do trabalho³⁵ permeia as duas grandes formas de organização do trabalho no século XX: o modelo taylorista-fordista e o modelo toyotista. Ambos expressam a brutal intensificação da alienação do trabalho; porém,

³⁴ O trabalho, em uma concepção ontológica, constitui-se como atividade em que o homem atua sobre a natureza, transformando-se e transformando o mundo de forma consciente; uma atividade racionalizada, consciente, teleológica, que produz valores de uso e tem o intuito de satisfazer às necessidades humanas.

³⁵ Marx (1975) distingue, didaticamente, em quatro momentos o processo de alienação do trabalho: o primeiro diz respeito à alienação, ou separação em relação ao produto do trabalho, que ocorre através do estranhamento entre o trabalhador e o produto do seu trabalho; o segundo momento diz respeito à alienação no ato do trabalho, ou seja, no processo da produção, no interior da própria atividade produtiva. A atividade como coisa estranha, como sofrimento; o terceiro momento consiste na alienação da vida genérica, ou seja, a separação daquilo que lhe confere humanidade. Por fim, o último momento refere-se à alienação, à apartação, à hostilidade em relação aos outros seres humanos.

no período do modelo taylorista-fordista, havia uma maior regulamentação do trabalho e uma série de conquistas trabalhistas fruto da luta entre capital e trabalho e do Estado de Bem-Estar, conforme discutido no primeiro capítulo. No período toyotista, no entanto, ocorre o processo inverso, isto é, a retração dos direitos sociais e trabalhistas em decorrência da instalação do Estado neoliberal e a implantação do modelo de reestruturação produtiva que promoveu a flexibilização do mercado de trabalho e a desregulamentação dos direitos.

Segundo Mota (2009), é inerente ao sistema capitalista vivenciar crises periódicas, revelando sua contradição fundamental: a produção socializada e a apropriação privada da riqueza. As crises decorrem de um desequilíbrio entre a produção e o consumo, comprometendo a plena realização do capital através da extração da mais-valia em lucro. Segundo a autora, “[...] quando são produzidas mais mercadorias do que a população pode comprar, o processo de acumulação é afetado, uma vez que estoques de mais-valia não asseguram o fim capitalista” (MOTA, 2009, p. 53). Para o capitalismo, a produção da mercadoria não é suficiente, uma vez que esta precisa ser transformada em dinheiro para retornar ao processo incansável de acumulação do capital, qual seja: produção, circulação e consumo. A autora apresenta os seguintes elementos como expressões das crises do capital:

[...] reduções de operações comerciais, acúmulo de mercadorias estocadas, redução ou paralisação da produção, falências, queda de preços e salários, crescimento desmesurado do desemprego e empobrecimento generalizado dos trabalhadores (MOTA, 2009, p. 54).

Ainda conforme a autora, as causas para as crises do capital são diversas, dentre elas podemos citar “[...] a concorrência intercapitalista, com a conseqüente queda tendencial da taxa de lucro, o subconsumo de massa, ou, ainda, podem ser potenciadas por algum incidente econômico ou geopolítico” (MOTA, 2009, p. 54).

As crises representam o acirramento das contradições do modo de produção capitalista. São responsáveis por mudanças significativas, seja dentro de uma ordem conservadora ou de uma ordem revolucionária, a depender da correlação de forças existentes no determinado momento histórico. Seus impactos atingem de forma diferenciada trabalhadores e capitalistas. Mota (2009, p. 55) destaca que, mediante a crise estrutural do capital, os trabalhadores são duplamente penalizados:

Na sua materialidade e subjetividade posto que afetados pelas condições do mercado de trabalho, com o aumento do desemprego, as perdas salariais, o crescimento do exército industrial de reserva e o enfraquecimento das suas lutas e capacidade organizativa.

No contexto de crise, redefine-se o papel do Estado, da sociedade e do mercado, visando criar as condições políticas, econômicas e sociais para garantir a superação da crise e a expansão do capital. Dentre as crises vivenciadas pelo capital, destacaremos a do modelo fordista de produção, com o consequente surgimento do modelo toyotista, por considerarmos que estes dois momentos tiveram significativos impactos para a classe trabalhadora.

O fordismo teve suas origens em 1914, quando Henry Ford introduziu em sua fábrica de automóveis a carga horária de 8 (oito) horas de trabalho e a recompensa de 5 (cinco) dólares aos trabalhadores da linha de montagem de carros, racionalizando velhas tecnologias incorporadas a uma detalhada divisão do trabalho associada ao crescimento monopolista do capital (HARVEY, 2012).

O modo de produção fordista-taylorista caracteriza-se pela produção e o consumo em massa de mercadorias, que se estruturava a partir de uma produção homogeneizada e verticalizada, visando racionalizar ao máximo as operações realizadas pelos trabalhadores. A forma de organização do trabalho estruturou-se com base no trabalho parcelado e fragmentado, isto é, na decomposição das tarefas, que reduzia a ação operária a um conjunto repetitivo de atividades e limitava a atividade de trabalho a uma ação mecânica, separando a produção da elaboração e a execução da concepção, distanciando o trabalhador do produto final de seu trabalho.

A partir da década de 1930, o Estado, sofrendo fortes tensionamentos advindos do movimento operário, que estava sob influência dos ideários comunistas, e em resposta à situação de pobreza vivenciada pela classe trabalhadora, passa a intervir na esfera da produção e do consumo, assumindo o papel de regulamentador e financiador, através de repasse de recursos públicos para o setor privado e oferta de serviços públicos para a classe trabalhadora. Assim, se constitui um novo modelo de Estado, denominado keynesiano, *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar.

De acordo com Harvey (2012), visando possibilitar as condições necessárias ao capital para a realização da produção de massa, que exige pesados investimentos em capital fixo, o Estado passou a realizar investimento público em

setores de infraestrutura, como transporte, comunicação, equipamentos públicos etc., setores considerados vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos complementavam o salário com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação, etc. Havia também a intervenção do Estado, exercida direta ou indiretamente, sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção.

A partir da década de 1970 o mundo do trabalho começa a vivenciar significativas transformações. Conforme Antunes (2003), a transição do modelo fordista/keynesiano para o modelo toyotista/neoliberal ocasionaram profundos impactos na classe trabalhadora, em particular no movimento sindical. A crise estrutural do capital, o desmoronamento do Leste Europeu, a propagada ideia do fim do socialismo e o enfraquecimento da esquerda atingiram duramente o mundo do trabalho, ocasionando uma forte crise.

Os impactos sofridos pela classe trabalhadora podem ser assim elencados: diminuição do trabalhador fabril tipicamente fordista, gerando desemprego; o aumento da terceirização; e o crescimento do setor de serviços e o enfraquecimento dos sindicatos. Os críticos à centralidade do trabalho reconhecem no processo de heterogeneização, complexificação e fragmentação da “classe-que-vive-do-trabalho” a extinção da classe trabalhadora. Segundo Antunes (2003, p. 90, grifo do autor), “[...] enquanto criador de *valor de uso*, coisas úteis, forma de intercâmbio entre o ser social e a natureza, não parece plausível conceber-se, no universo da sociabilidade humana, a extinção do trabalho social”. Assim, não teria sentido falar em crise do trabalho concreto, uma vez que o trabalho é atividade vital, elemento fundante da atividade humana. Por outro lado, ao se conceber a eliminação do capitalismo pode-se considerar o fim do trabalho abstrato, do trabalho estranhado e fetichizado.

Antunes (2003) reconhece, ainda, ser um desafio possível à emancipação *do e pelo* trabalho, como um ponto de partida para a busca da omnilateralidade humana. Para o autor, “[...] a superação do capital somente poderá resultar de uma empreitada que *aglutine e articule o conjunto* dos segmentos que compreendem a *classe-que-vive-do-trabalho*” (ANTUNES, 2003, p. 98, grifo do autor).

No início da década de 1970, os princípios do keynesianismo e os padrões de produção fordista já não eram suficientes para garantir a expansão do

capital. Antunes (2002) aponta alguns fatores importantes para o desencadeamento da crise naquele período, a saber: a queda da taxa de lucro, o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, a hipertrofia da esfera financeira, a maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas, a crise do *Welfare State* e o processo de privatizações.

Com o desencadeamento da crise estrutural, começava também a desmoronar o mecanismo de proteção social que vigorava no pós-guerra em vários países capitalistas, em especial na Europa. Como reação, o capital implementa um vasto processo de reestruturação produtiva a fim de recuperar o seu ciclo reprodutivo e seu projeto de dominação societal. O processo de esgotamento do modelo keynesiano-fordista levou a mudanças regressivas.

Na mudança das condições técnicas e políticas de exploração da força de trabalho por meio da chamada reestruturação produtiva; na recomposição da superpopulação relativa ou exército de reserva pressionando os salários para baixo; na fragilização da organização política dos trabalhadores (com a des - sindicalização, passivização e burocratização de sua organização política – sindicatos e partidos); e no redirecionamento do fundo público para o capital, com destaque para o capital financeiro, com fortes impactos para as políticas públicas direcionadas à reprodução do trabalho (BEHRING, 2010, p. 154-155).

De acordo com Sousa (2013), a crise descrita acima tem sua raiz na incapacidade do capital de manter sua produtividade com taxas de lucros satisfatórias para sua reprodução, o que fez migrar os capitais para as finanças; e na incapacidade das indústrias de transformação fordista de manter uma taxa de lucro satisfatória ao processo de acumulação.

Com a crise do padrão de acumulação fordista/ taylorista, o capital busca mecanismos para o seu enfrentamento. Segundo Antunes (2002, p. 31),

[...] iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher – Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de *reestruturação da produção e do trabalho*, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores.

A crise atingiu duramente os países de capitalismo central e periférico, sendo a classe trabalhadora severamente prejudicada em seus direitos sociais e

trabalhistas. Além disso, houve um agravamento do quadro de desemprego estrutural, em consequência do avanço tecnológico e precárias condições de trabalho e salário. Com o avanço tecnológico, a jornada de trabalho poderia ser reduzida, uma vez que se produz mais em menor tempo. Mas, na sociedade capitalista, este avanço tecnológico é utilizado para extrair mais-valia do trabalhador, aumentando, assim, a exploração da força de trabalho e o lucro do capital.

Novos recursos e infinitas possibilidades materiais surgem de maneira acelerada. A tecnociência e seus múltiplos desdobramentos (bio e transgenia, nanotecnologia etc.) poderiam livrar a humanidade do espectro da fome, reduzir a dor, ampliar o conforto e a segurança. As inovações tecnológicas e organizacionais poderiam reduzir as tarefas penosas, facilitar o labor consciente e criativo que propicia a realização pessoal plena. Mas, novamente, o que se constata é a apropriação desigual dos frutos do progresso, a exploração das forças vulneráveis do trabalho, a inserção subordinada em ambientes de trabalho apresentados como modernos quando, na realidade, reproduzem condições similares às existentes no pré-capitalismo. A reestruturação produtiva, a implantação da especialização flexível e a automação desenfreada proporcionam boas condições de trabalho para poucos, atemorizando os demais com a ameaça da precarização e da exclusão definitiva da esfera produtiva social (CATTANI, 2008, p. 8).

Nos termos do autor, com o avanço do desenvolvimento tecnológico seria possível a satisfação das necessidades humanas, no entanto essa possibilidade é usurpada pelo capitalismo contemporâneo por meio da busca da satisfação dos interesses do capital.

A década de 1980 é descrita por Antunes (2003) como um período em que houve um aprofundamento das transformações em curso no mundo do trabalho, nas formas de inserção dos indivíduos na estrutura produtiva e nas formas de representação sindical e política. Afirma que durante este período, a “classe-que-vive-do-trabalho” sofreu a mais aguda crise que atingiu não só a sua materialidade, mas também a sua subjetividade, atingindo a sua forma de ser. Tais mudanças tiveram lugar nos reflexos da crise capitalista, que atingiu de forma sincronizada as economias dos países centrais nos anos de 1970.

Para enfrentar mais uma crise, o capital se reorganizou em novas bases, e fez surgir um novo padrão de acumulação financeira. Segundo Alves (2000), a partir da mundialização do capital se desenvolve um novo complexo de reestruturação produtiva cujo “momento predominante” é o toyotismo, que tem impactos estruturais no mundo do trabalho. Esse surge como ofensiva do capital na

produção, debilitando a classe trabalhadora assalariada não apenas no seu aspecto objetivo, com a constituição de um novo (e precário) mundo do trabalho — caracterizado pelo desemprego estrutural e a precarização do emprego e salário —, mas principalmente com impacto no aspecto subjetivo, fragilizando a consciência de classe marcada pelo surgimento de estratégias sindicais neocorporativas de cariz propositivo.

O modo de produção toyotista caracteriza-se por um conjunto de estratégias do capital para extrair o máximo de mais-valia do trabalhador. Sua produção de mercadorias está vinculada à demanda, sendo esta variada e heterogênea com estoque mínimo; tem como princípio o *just in time*, ou seja, a otimização do tempo de produção; funciona de acordo com o método *kanban*, que se expressa por placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque; fundamenta-se no trabalho operário em equipe e na exigência de trabalhadores polivalentes, capazes de operar várias máquinas simultaneamente; número reduzido de trabalhadores e aumento da produtividade, através da intensificação do trabalho e do aumento de horas extras; flexibilização dos direitos trabalhistas expressos através de contratos temporários, terceirizações e subcontratações.

Esse cenário intensifica a exploração, fazendo com que a classe trabalhadora vivencie momentos de profundas inseguranças. O autor considera o toyotismo

[...] a mais radical e interessante experiência de organização social da produção de mercadorias, sob a era da mundialização do capital. Ela é adequada, por um lado, às necessidades da acumulação do capital na época da crise de superprodução, e, por outro, ajusta-se à nova base técnica da produção capitalista, sendo capaz de desenvolver suas plenas potencialidades de flexibilidade e de manipulação da subjetividade operária (ALVES, 2000, p. 32).

As mudanças tecnológicas e o modo de acumulação flexível permitem a centralização do comando sem a necessidade de manter milhares de trabalhadores e equipamentos no mesmo espaço físico, assim como diz Grazia (2008, p. 49):

Garantidos a acumulação e o controle – as duas dimensões essenciais e inseparáveis do capital –, é possível e altamente positivo externalizar e espalhar a produção e a força de trabalho em inúmeras unidades enxutas e flexíveis por todo o planeta, terceirizar o maior número possível de setores, utilizar trabalho em domicílio, prestadores de serviço autônomos, e qualquer

outra forma que represente menores custos de produção e maior lucratividade. Os benefícios daí resultantes também são conhecidos: melhor enfrentamento da competitividade elevada em escala planetária, adequação da produção às necessidades flutuantes e diversificadas do mercado; divisão dos trabalhadores, quebrando a força acumulada no período fordista, recuperação do controle sobre uma força de trabalho que no fim dos anos 1960 ousara rebelar-se contra a alienação na produção etc.

O capital reestrutura as condições de trabalho afim de atender o seu maior objetivo, que é a manutenção da elevada taxa de lucro. Para tanto, conta com um poderoso instrumento que fragiliza a classe trabalhadora: o desemprego estrutural e a precarização das condições de trabalho. Antunes (2013, p. 21), ao se referir à crise no mundo ocorrida em 2008, alerta que

[...] o desemprego vem atingindo as mais altas taxas das últimas décadas nos EUA, Inglaterra, Espanha, Portugal, Itália, Grécia, França, Japão, e a lista é interminável, lembrando que o *epicentro* da crise atual se encontra alojado nos países do Norte capitalista. A Alemanha, por exemplo, tem conseguido mascarar os índices de desemprego porque os compensa através da ampliação do trabalho parcial e precário, que *substitui* o trabalho estável e dotado de direitos.

Como apresentado, o desemprego encontra-se mundializado. O autor acrescenta ainda outra estratégia do capital em relação à tendência de dilapidar a força de trabalho. Segundo Antunes (2013, p. 22),

[...] quando o cenário não é o do desemprego aberto e direto, presenciamos o crescimento da erosão do emprego contratado e regulamentado, que foi dominante no século XX – o século do automóvel, dominado pelo taylorismo e o fordismo-, proliferando as diversas formas de trabalho terceirizado, quarteirizado, *part time*, desprovido de direitos. Temos, então a erosão dos empregos e a corrosão do trabalho. A terceirização é a sua porta de entrada.

A terceirização e a informalidade são elementos propulsores da precarização estrutural do trabalho, capazes de aumentar significativamente a exploração do trabalho, valorizando ainda mais o capital. Antunes (2013, p. 23), ao citar a deterioração das condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora, apresenta um cenário preocupante:

[...] a deterioração das condições de vida e trabalho apresenta-se como uma tendência global: no Japão, há o exemplo recente do *cyber-refugiado*, trabalhador jovem da periferia de Tóquio que não tem recursos para alugar pensões, quartos ou apartamentos e se utiliza de *cyber cafés* durante a madrugada para repousar, dormir um pouco, usar a internet e manter-se conectado para conseguir um novo trabalho *contingencial* na manhã seguinte.

A situação é ainda mais degradante quando se refere ao trabalhador imigrante, realidade presente em vários países. Devido ao desemprego em seu país de origem, estes buscam uma oportunidade em outras terras e acabam sendo expostos a situações de intensa exploração de sua força de trabalho:

Aos imigrantes cabem, em geral, as tarefas mais duras, perigosas, insalubres: na Itália, por exemplo, segundo os dados oficiais, com os imigrantes há o dobro de acidentes no trabalho em comparação com os nativos (Basso, 2010, p.1). Do mesmo modo, os trabalhadores imigrantes têm, em geral, os horários mais desconfortáveis, com jornadas noturnas e nos fins de semana (ANTUNES, 2013, p. 24-25).

Diante da mundialização e do agravamento da precarização da classe trabalhadora a nível global, conforme descrito anteriormente, estamos presenciando a mundialização das lutas sociais.

[...] as explosões na França, na periferia de Paris, em 2005; as mobilizações de milhões de trabalhadores e estudantes, em 2008, contra o Contrato do Primeiro Emprego; os indignados na Espanha, onde os jovens entre 18 e 23 anos experimentaram taxas de 47% de desemprego; a recente explosão em Londres, unindo a revolta dos jovens, a rebeldia contra o racismo, em uma rebelião que se espalhou por várias partes da Inglaterra; o amplo movimento de massas denominado *Occupy Wall Street*, denunciando o domínio nefasto do capital financeiro e sua tendência destrutiva; para não falar da Grécia rebelde, que acaba de ver um senhor de 77 anos suicidar-se por não aceitar uma condição degradante que lhe é imposta por um sistema indigente (ANTUNES, 2013, p. 26).

No cenário de precarização da classe trabalhadora, atualmente, de forma globalizada, esta tende a se organizar denunciando a ofensiva do capital. No entanto, precisa avançar na luta por uma sociedade para além do capital, onde uma nova forma de sociabilidade seja possível sem dominação ou exploração de classe, etnia e gênero.

4.1.1 A reestruturação produtiva na particularidade brasileira

No Brasil, no decorrer da década de 1980, a organização do trabalho vivencia as primeiras experiências da reestruturação produtiva, ainda na sua fase limitada e seletiva. Essa experiência se intensifica a partir da década de 1990, com a particularidade da convivência entre elementos do fordismo e as novas formas de acumulação flexível.

Alves (2000) considera que os novos tipos de controle do trabalho nos anos de 1980 articulavam de modo contraditório um fordismo enrijecido e um toyotismo restrito e seletivo, que apontavam na direção de novos métodos de gerenciamento da produção capitalista no Brasil.

Esses métodos se limitavam a novas técnicas de administração da produção, introduzindo uma nova racionalização do trabalho, mas que não conseguia, até então, o controle do trabalho através do comprometimento operário, a subsunção³⁶ real da subjetividade operária à lógica do capital, principal característica do toyotismo.

Esse período, segundo o autor, é marcado pelo “novo sindicalismo” de caráter classista, vinculado à Central Única dos Trabalhadores (CUT), com forte atuação em defesa do trabalho. A essa primeira fase o autor denomina de toyotismo restrito. Em suas palavras,

Seria apenas a partir da captura da subjetividade operária no interior de um novo espaço de controle do trabalho, que se poderia constituir uma nova hegemonia do capital na produção. O toyotismo restrito tornou-se incapaz de constituir, em sua plenitude, a ‘nova subjetividade operária’. De certo modo, predominavam nos pólos industriais mais desenvolvidos, no Brasil dos anos 80, a indiferença operária às novas técnicas de administração da produção e a oposição sindical conduzida pelo ‘novo sindicalismo’, tendo em vista que o toyotismo restrito apenas contribuía para reproduzir a superexploração do trabalho (ALVES, 2000, p. 133).

Na década de 1990, ocorre o desenvolvimento da etapa superior da ofensiva do capital na produção no Brasil, em decorrência da intensidade e amplitude dos nexos contingentes do toyotismo.³⁷ A constituição do toyotismo sistêmico se consolida com a captura da subjetividade operária pelo capital. Não basta para o capital introduzir tecnologias e técnicas gerenciais para intensificação

³⁶ “[...] o termo ‘subsunção’ indica e caracteriza a relação entre o trabalho e o capital. À primeira vista, poderia parecer mais oportuno denominá-lo ‘submissão’, já que se trata de expressar a relação que surge quando o trabalhador vende sua força de trabalho ao capital, a ele se submetendo. No entanto, subsunção expressa que a força de trabalho vem a ser, ela mesma, incluída e como que transformada em capital: o trabalho constitui o capital. Constitui-o negativamente, pois é nele integrado no ato de venda da força de trabalho, pelo qual o capital adquire, com essa força, o uso dela; uso que constitui o próprio processo capitalista de produção. O termo ‘submissão’ não ressalta a relação por ter em seu conteúdo uma certa carga de ‘docilidade’. Na verdade, nas relações trabalho/capital, além e apesar de o trabalho ‘subordinar-se’ ao capital, ele é um elemento vivo, em permanente medição de forças, gerando conflitos e oposições ao outro pólo formador da unidade que é a relação e o processo social capitalista” (ANTUNES; ALVES, 2004, p. 343-344).

³⁷ Os nexos contingentes do toyotismo, também denominados de protocolos organizacionais do toyotismo por Alves (2000), são a automação/autoatuação, *just-in-time/kanban* e a polivalência.

do trabalho e ampliação dos lucros; no toyotismo, o trabalhador precisa consentir e colaborar com a nova lógica de exploração do trabalho (ALVES, 2000).

Na análise de Antunes (2011), nesse período, as montadoras da indústria automobilística brasileira, no contexto da desregulamentação do comércio mundial, intensificaram o processo de reestruturação produtiva por meio das inovações tecnológicas, introduzindo a entrada de robôs e uma série de mudanças organizacionais, como a forte subcontratação e terceirização da força de trabalho, a relativa redução de níveis hierárquicos, a implantação de fábricas com tamanhos reduzidos, estruturadas com bases em células produtivas, além de uma rede de empresas fornecedoras.

O sistema de reestruturação produtiva ganhou uma maior dimensão no governo de Fernando Henrique Cardoso. A partir de então, o mundo do trabalho produtivo encontrou terreno fértil para o desenvolvimento dos mecanismos de reestruturação produtiva mediante programas de qualidade total, da implantação dos sistemas *just-in-time* e *kanban*, a introdução de ganhos salariais vinculados à lucratividade à produtividade, sendo exemplo disso o Programa de Participação nos Lucros e Resultados, a ampliação do processo de microeletrônica, as formas de subcontratação e a terceirização da força de trabalho, dentre outros aspectos (ANTUNES, 2011).

Com o toyotismo como nova forma de organização do trabalho, o capital passou a ter enormes ganhos de lucratividade, devido à desregulamentação nas mais distintas esferas do mundo do trabalho e de redução de direitos sociais, de modo especial para os trabalhadores terceirizados. A terceirização se fez presente tanto no âmbito das empresas como das instituições governamentais, gerando o desemprego.

Na década de 1990, por exemplo, a Hering, em Santa Catarina, terceirizou mais de 50% da sua produção, gerando o desemprego de cerca de 70% da sua força de trabalho, conforme dados oferecidos pela pesquisa. Processo similar ocorreu com a Levi Strauss do Brasil, que na mesma década criou uma 'cooperativa', eliminando praticamente todos os seus postos diretos de trabalho (ANTUNES, 2011, p. 131).

Na área estatal, a estratégia utilizada pela nova lógica gerencial para reduzir o quadro de trabalhadores foram os planos de aposentadoria e de demissão voluntária.

No caso da Sercomtel, empresa estatal com sede em Londrina, dada a sua condição de empresa pública que comportava certa estabilidade dos trabalhadores, a alternativa encontrada pela nova lógica gerencial, sob influxo privatista, foi a redução e o remanejamento de parcela dos assalariados por meio dos planos de aposentadoria e demissão voluntária, que possibilitaram reduzir o quadro de pessoal (ANTUNES, 2011, p. 131).

A nova flexibilidade do contrato de trabalho será negociada de forma coletiva entre trabalhadores assalariados e o capital, buscando promover consenso entre trabalho e capital, sendo expressão desse momento a Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998, denominada Lei do Contrato Temporário, que de fato representa a intenção de adotar uma nova legislação trabalhista capaz de reverter ou reduzir os direitos trabalhistas considerados prejudiciais aos interesses do capital. Uma de suas concessões é a possibilidade do banco de horas. “A utilização do banco de horas, no lugar do mero recurso à hora extra, parece uma demonstração da passagem para uma nova flexibilidade do trabalho - negociada com os sindicatos de metalúrgicos” (ALVES, 2000, p. 243). O autor afirma que essa aceitação representa a submissão do sindicalismo do Brasil ao capital e reforça a fragmentação da classe trabalhadora.

A disposição do sindicalismo brasileiro para realizar a negociação coletiva por empresas, sob a pressão das corporações transnacionais, contribui para a instauração da lógica da ‘acumulação flexível’. Os sindicalistas se submetem à lógica da fragmentação da classe inscrita no novo complexo de reestruturação produtiva (ALVES, 2000, p. 244).

Sob a ofensiva do capital, o movimento sindical brasileiro é levado a repensar suas práticas tradicionais. Instala-se a crise do sindicalismo no país, que segundo Alves (2000) caracteriza-se pelo desenvolvimento do sindicalismo neocorporativo de participação, impondo limites à prática sindical de contestação à lógica do capital. Para o autor, a verdadeira causa do sindicalismo será a instalação do “[...] novo complexo de reestruturação produtiva, que surge na época da mundialização do capital, que debilitará, no sentido estrutural, o poder sindical no Brasil” (ALVES, 2000, p. 302).

Diante da ofensiva do capital na produção, as estratégias sindicais vigentes no Brasil após a década de 1990 não foram capazes de organizar um movimento político e ideológico de contestação ao capital, restringindo suas práticas a uma postura defensiva e de negociação. Apesar disso, esse processo não ocorreu

sem a resistência dos trabalhadores. Como exemplo citamos a histórica greve dos petroleiros de 1995, que durou 31 dias, em defesa da Petrobras e da manutenção dos direitos sociais da categoria, sendo amplamente reprimida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Exército, da política, do Judiciário, da mídia, etc. A resistência ocorreu também por parte de inúmeras greves de funcionários públicos, trabalhadores rurais, professores, bancários entre outras categorias (ANTUNES, 2011).

Antunes (2011) considera o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) o mais importante movimento social e político do Brasil, um exemplo de resistência contra a ofensiva do capital. Através da luta contra a propriedade privada da terra o MST tem confrontado a política econômica dominante no país, tendo inclusive realizado uma campanha popular contra a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). O movimento também vem denunciando e lutando contra os transgênicos e o agronegócio. Sua atuação contribui com a organização de outros movimentos populares, como dos sem-teto e sem-casa e dos desempregados.

O processo de reestruturação produtiva no Brasil agravou o cenário já existente de trabalho precarizado e desproteção social, uma vez que o país não vivenciou a experiência de pleno emprego nem de um Estado de bem-estar como os países do capitalismo central. Sendo assim, o impacto sofrido pelas transformações ocasionadas pela implantação do modo de produção toyotista foram intensificados, agravando a já existente precarização de trabalho.

4.2 AS CONDIÇÕES DE TRABALHO E A FORMA DE ORGANIZAÇÃO POLITICA DOS TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A IMPLANTAÇÃO DO SUAS EM MARACANAÚ - CEARÁ

Refletir sobre as condições de trabalho e a forma de organização dos trabalhadores requer um conjunto de determinações permeadas por aspectos objetivos e subjetivos a que estão submetidos a classe trabalhadora no contexto da sociabilidade do capital. Segundo Santos (2010, p. 697),

O sistema do capital constitui as relações sociais fundadas na exploração do trabalho e na reprodução permanente da desigualdade social. É sempre bom lembrar que a exploração do trabalho e as iniciativas para dificultar e mesmo obstaculizar o desenvolvimento do processo de consciência de construção de um projeto político da classe trabalhadora integra a dinâmica e a lógica da sociabilidade capitalista e suas estratégias de hegemonia, não

sendo, portanto, uma questão contemporânea ou determinada a partir da década de 1970 mediante a crise estrutural do capital. Exploração e desigualdade social também não são problemas/falhas/defeitos que possam ser ajustados por dentro da ordem burguesa, pois constituem modo de ser da sociabilidade sob o comando e direção do capital.

O cenário vivenciado pela classe trabalhadora a partir da década de 1990 é assustador, tendo em vista o desemprego estrutural; a inserção precária no mundo do trabalho (trabalho parcial, temporário, terceirizado, voluntário, por projeto, por tarefa); baixos salários; pressão pelo aumento da produtividade e de resultados imediatos; ausência de horizontes profissionais de longo prazo; ausência de políticas de qualificação profissional; regressão dos direitos sociais e trabalhistas; criminalização dos movimentos sociais, de suas lideranças e da pobreza; e judicialização da questão social.

O Estado, nesse contexto, se estrutura para atender às necessidades do capital em detrimento da classe trabalhadora. Atua nas expressões da questão social através de políticas sociais focalizadas, com discurso de individualização da responsabilidade, assegurando o mínimo para a reprodução física do trabalhador (SANTOS, 2010). Assim,

São inúmeras situações graves, com determinações econômica, política e cultural próprias das particularidades de um país de capitalismo periférico, com cultura política autoritária e processos de democratização inconclusos, que são respondidas com 'políticas de incentivo'. Incentivo à solidariedade individual e comunitária; incentivo à 'mágica' do empreendedorismo, da economia solidária, do 'emponderamento' e da autoestima. Na contramão do atendimento às necessidades humanas por meio de políticas sociais de caráter universal e reconhecedoras da diversidade, avançam e se consolidam políticas de privatização e mercantilização da educação, da seguridade social e do meio ambiente. Tudo isto sendo realizado com a presença explícita do Estado, que assegura legitimidade política e caminhos institucionais à busca sem limites do capital para recompor e promover suas capacidades de expansão e dominação ideológicas (SANTOS, 2010, p. 699-700).

O Estado assegura as condições necessárias para atendimento dos interesses do capital, ao invés da universalização dos direitos sociais. As consequências desse cenário para as políticas sociais são ações subordinadas a prazos contratuais e aos recursos financeiros destinados a esse fim, não existindo garantia de continuidade do serviço e havendo sempre a necessidade de recomeços a cada fim de contrato, projeto ou tarefa.

A política de assistência social defende serviços continuados e a constituição de vínculos; o fato de seus trabalhadores serem precarizados resulta em descontinuidades no serviço, rompimento de vínculos com usuários e descrédito da população para com as ações do poder público. Segundo Raichelis (2010, p. 760),

A questão do trabalho e dos trabalhadores no Suas é um dos grandes desafios a ser enfrentado, se o objetivo for a implementação da política de assistência social voltada para o atendimento de necessidades sociais comprometidas com a criação e a consolidação dos direitos das classes subalternas.

Assim, o impacto da precarização do trabalho no trabalhador social incide de dupla forma: na sua própria precarização contratual, alinhada às condições degradadas de trabalho, e no aumento da demanda, em decorrência do agravamento da condição de vida da classe trabalhadora. No entanto, diante do aumento das demandas sociais, as políticas sociais – seus serviços e trabalhadores – são abaladas por restrições e desmontes, frente ao contexto de minimização do Estado e das responsabilidades governamentais (PAIVA, 2011).

Segundo Raichelis (2010), a rápida expansão do Suas por todo o território nacional vem ampliando o mercado de trabalho para os assistentes sociais e demais trabalhadores. Mas essa expansão vem acompanhada de uma profunda precarização das condições em que esse trabalho se realiza, sendo subordinado a “[...] processos de alienação, restrição de sua autonomia técnica e intensificação do trabalho a que estão sujeitos os trabalhadores assalariados em seu conjunto” (RAICHELIS, 2010, p. 751). Isso contraria, portanto, as normativas do Suas, que requer a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional, além de processos continuados de formação e capacitação e um Plano de Cargos, Carreiras e Salários que contemple progressão de carreira.

Em sua lógica destrutiva, o capital não reconhece nenhuma barreira para a precarização e a intensificação do trabalho. O modelo de reestruturação produtiva, implantado a partir da mundialização do capital sob a égide neoliberal, expressa a brutal intensificação da alienação do trabalho, com o agravante da retração do Estado no que se refere a investimentos em políticas sociais que visem assegurar direitos, impactando a classe trabalhadora não apenas no seu aspecto objetivo, a sua condição de emprego e salário, com a constituição de um novo (e precário)

mundo do trabalho, mas principalmente no âmbito subjetivo, isto é, a sua consciência de classe (ALVES, 2000).

O trabalhador do Suas, inserido na sociedade capitalista, portanto também impactado com a precarização das condições de trabalho, é um trabalhador assalariado atuando na esfera do Estado, submetido à incorporação de parâmetros institucionais e trabalhistas que vão regular suas relações de trabalho e determinar o tipo de contrato de trabalho. Assim, o empregador determina suas condições de trabalho em termos de intensidade do trabalho, jornada, salários, controle do trabalho, índices de produtividade e metas a serem alcançadas. As instituições contratantes definem as demandas institucionais e os recursos materiais, financeiros e humanos que vão ser utilizados na realização do trabalho (GUERRA, 2011). A seguir, veremos como algumas dessas características se expressam no campo da pesquisa empírica.

Os fatores de insatisfação no trabalho em Maracanaú são expressões do processo de sua precarização no contexto das transformações e redefinições na contemporaneidade sob a orientação neoliberal. Essas expressões apresentam uma variedade de questões que convergem para a realidade cotidiana do trabalhador no CRAS, potencializando ainda mais os seus efeitos e contribuindo para a intensificação do trabalho e para o processo de desumanização e adoecimento do trabalhador.

4.2.1 Trabalho no Suas: motivo de “sofrimento, martírio, desrealização”

O trabalho na sociedade capitalista contemporânea se expressa de forma alienado permeado pela não realização do trabalhador em sua humanidade, fruto do processo de exploração a que estão submetidos os trabalhadores. Em tempos de ofensiva do capital e desregulamentação do Estado, a classe trabalhadora é afetada, conforme relatado anteriormente, na sua objetividade e subjetividade. Os motivos de insatisfação dos trabalhadores de Maracanaú expressam as particularidades de uma realidade mundializada de exploração e adoecimento da classe trabalhadora. Para efeito de análise, as situações identificadas como motivos de insatisfação no trabalho serão apresentadas por bloco, portanto a exposição não obedece à ordem de classificação expressa na Tabela 3.

Tabela 3 – Quantidade de trabalhadores dos CRAS, por fator de insatisfação no trabalho

Fatores de insatisfação no trabalho	Quantidade de trabalhadores	%
Ausência de capacitação profissional	18	75
Burocracia nos procedimentos técnicos	18	75
Equipe técnica reduzida	16	67
Instalações inadequadas	16	67
Sobrecarga de trabalho	15	63
Pressão por resultados imediatos	10	42
Pressão pela produtividade	9	38
Ausência de autonomia profissional	8	33
Condição salarial	8	33
Distância entre a residência e o local de trabalho	7	29
Interferências políticas	7	29
Cultura assistencialista	4	17
Sensação de insegurança devido vínculo empregatício	4	17
Impossibilidade de crescimento profissional	3	13
Relacionamento com a chefia imediata	3	13
Horário de trabalho	2	8

Fonte: Elaborada pela autora

4.2.1.1 Capacitação profissional e impossibilidade de crescimento profissional: uma demanda dos trabalhadores do Suas

Compreendemos a educação continuada como uma responsabilidade institucional, e não como uma questão individual do trabalhador, uma vez que agrega valor ao trabalho e qualifica o serviço público, por isso a necessidade de assegurar um plano de capacitação continuado, sustentável e participativo.

A ausência de capacitação (75%) e a impossibilidade de crescimento profissional (13%) foram consideradas como causas de insatisfação no trabalho. Ao adentrar o CRAS, 71% dos participantes da pesquisa declararam conhecer o Suas, 21% afirmaram conhecer parcialmente e 8% disseram não conhecer. Os dados demonstram a necessidade da oferta de capacitações introdutórias para a inserção do trabalhador no campo de atuação profissional, uma vez que 29% dos trabalhadores não possuía experiência na política de assistência social, sendo de fundamental importância o conhecimento sobre a política social onde será realizada a intervenção profissional.

Por ocasião da admissão, perguntamos aos participantes da pesquisa se foi ofertado algum tipo de capacitação pelo órgão gestor: 62,5% declararam que não e 37,5% disseram que sim. Dentre os que afirmaram ter recebido capacitação, 21%

assinalaram que a capacitação recebida não contribuiu com a inserção no campo de atuação. No tocante às diretrizes para a gestão do trabalho expressas na NOB/RH/2006, 100% dos participantes declararam conhecê-la, sendo que 62,5% declararam ter conhecimento do documento e 37,5% afirmaram conhecê-lo parcialmente.

No tocante à formação profissional, 62% são assistentes sociais, 25% psicólogos e 13% pedagogos, sendo que 84% possuem especialização, 8% somente graduação e 8% dos participantes não responderam à pergunta. Vale ressaltar a não existência de titulação de mestre ou doutor nas equipes dos Centros de Referência de Assistência Social em Maracanaú.

A pesquisa identificou que 62% dos trabalhadores apontam como um dos desafios para a gestão do trabalho no Suas a regulamentação para liberação do trabalhador para participação em eventos de capacitação e aperfeiçoamento profissional. Com a regulamentação, os critérios se tornam transparentes, possibilitando um planejamento dos trabalhadores para a sua qualificação. Diante da inexistência de uma legislação específica, as liberações ficam a cargo do órgão gestor ou da chefia imediata (Diário de campo, 2015).

A NOB/RH/Suas/2006 reconhece a necessidade de uma Política Nacional de Capacitação que contemple patamares formativos progressivos, tais como capacitações introdutórias e capacitações voltadas para atualização, aperfeiçoamento, especialização e mestrado profissionalizante. Afirma, assim, a importância de o profissional estar em constante processo de aprendizado, devido à complexidade das demandas e ao compromisso com a qualificação dos serviços (BRASIL, 2006). O processo de capacitação deve obedecer ao princípio da educação permanente, sendo necessário

[...] romper com o modelo tradicional de capacitações pontuais, fragmentadas e desordenadas, demandando, assim, patamares formativos progressivos, visando garantir acesso aos conteúdos basilares e avançados, na direção da superação de práticas profissionais conservadoras, potencializando o desenvolvimento de competências e atitudes orientadas pelos princípios e diretrizes do SUAS e pelas orientações éticas e técnicas, com conseqüente difusão de conhecimentos e práticas exitosas que sinalizam intervenção profissional qualificada e melhoria na qualidade dos serviços e na vida de seus usuários (BRASIL, 2011, p.13).

O documento define as diretrizes para a construção dos Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) como forma de valorização do trabalhador e estímulo ao constante aperfeiçoamento, à qualificação e à formação profissional, visando à qualidade dos serviços, sendo necessária a definição de parâmetros e/ou períodos para que os trabalhadores tenham a possibilidade de afastamento temporário do trabalho para realizar a qualificação profissional dentro ou fora do País (BRASIL, 2006).

O Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS) foi instituído por meio da Resolução nº 8/2012 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e tem prazo de vigência de 10 (dez) anos, de 2015 a 2025. Um ano depois, em 13 de março de 2013, foi aprovada a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS), por meio da Resolução CNAS nº 4/2013, com o objetivo de institucionalizar, no âmbito do Suas, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da educação permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação.

Para a execução das ações de capacitação e formação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) instituiu e coordena uma Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS), formada por instituições de ensino, públicas e privadas, escolas de governo e Institutos Federais de Educação e Ciência.³⁸

O Capacita Suas tem o objetivo de garantir oferta de formação e capacitação permanente para profissionais, gestores, conselheiros e técnicos da rede socioassistencial do Suas. Em 2015, 8 (oito) cursos³⁹ estiveram disponíveis para a execução das vagas pactuadas, com os recursos repassados referentes aos

³⁸ No dia 2 (dois) de junho de 2015 na cidade de Campo Grande (MS), a primeira escola de assistência social foi inaugurada pelo governo federal. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/06/primeira-escola-de-assistencia-social-e-inaugurada-em-campo-grande>>. Acesso em: 01 dez. 15.

³⁹ Curso de Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do Suas e à implementação de ações do Plano Brasil sem Miséria; Curso de Introdução ao Exercício do Controle Social; Curso de Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do Suas e do Plano Brasil Sem Miséria; Curso de Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do Suas; Curso de Atualização sobre Especificidades e Interfaces da Proteção Social Básica do Suas; Curso de Atualização sobre a Organização e Oferta dos Serviços da Proteção Social Especial; Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS e Curso de Atualização para a elaboração de Planos de Assistência Social.

anos de 2012, 2013 e 2014, sendo 2 (dois) introdutórios e outros 6 (seis) de atualização.

No entanto, os dados da pesquisa o *Plano de Capacitação da Assistência Social de Maracanaú 2013-2014* não se concretizaram⁴⁰, causando grande insatisfação entre os trabalhadores da assistência social.

O Estado capitalista, desde a década de 1990, vem consolidando o processo de contrarreforma e adotando medidas que resultam na desresponsabilização com as políticas sociais. A não priorização da execução do Plano de Capacitação está relacionado à ética da autorresponsabilização presente no contexto mundial da política social, que atribui ao indivíduo a responsabilidade pelas suas conquistas e fracassos, sendo prioridade na assistência social o investimento em programas de transferência de renda, em detrimento do fortalecimento do Suas.

4.2.1.2 Equipe técnica reduzida, instalações inadequadas, burocracia nos procedimentos técnicos e sobrecarga de trabalho: a desresponsabilização do Estado capitalista com os serviços socioassistenciais

Consideramos que as questões como equipe técnica reduzida, instalações inadequadas, burocracia nos procedimentos técnicos e sobrecarga de trabalho estão interligadas e são consequências da reestruturação produtiva e da desresponsabilização do Estado com a política de assistência social, no tocante aos serviços socioassistenciais preconizados pelo Suas. Nesse momento, avaliamos não ser necessário discorrer sobre as instalações inadequadas, por já ter sido objeto de análise no capítulo anterior.

Na área da assistência social, a discussão sobre o quantitativo de profissionais por equipamento social esteve presente na IX Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2013. Acreditamos que a discussão sobre a equipe técnica deve ser pautada na perspectiva de uma formação compatível com a

⁴⁰ O motivo alegado pela gestora de assistência social para a não concretização do Plano de Capacitação foram questões relacionadas ao processo licitatório. Essa justificativa foi apresentada em plenária durante a realização da VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Maracanaú, ocorrida nos dias 04 e 05 de agosto de 2015. Segundo a mesma, diante da não execução do plano, o dinheiro previsto para custear capacitações foi direcionado para despesas como pagamento de inscrições e diárias de trabalhadores com trabalhos aprovados em eventos científicos (Diário de campo, 2015).

demanda, haja vista, a especificidade de cada território e o volume da demanda e de serviços tendo como horizonte a universalização do atendimento. A pesquisa identificou 3 (três) equipamentos com equipe reduzida: o CRAS Antônio Justa, o CRAS Alto Alegre e o CRAS Indígena. Nos CRAS em que a equipe mínima não é assegurada, a intensidade do trabalho tende a aumentar significativamente, causando sobrecarga ao trabalhador e prejuízo na qualidade do serviço ofertado a população. “A sobrecarga dos profissionais é o fator determinante no prejuízo à qualidade do acompanhamento familiar” (Questionário 5).

Dentre os sujeitos participantes da pesquisa, 37% identificaram a necessidade de estabelecer equipes de trabalhadores de acordo com a complexidade das demandas e exigências éticas e técnicas de trabalho. A definição de um número de trabalhadores por serviço precisa ser elucidada, porém, segundo Sposati *et al.* (2014, p. 126), ainda não se tem elementos para tanto:

É de se reter que não há plena clareza ou consenso quanto ao número de trabalhadores necessários para prestar serviços socioassistenciais de qualidade, até porque as estimativas de demandas são pouco praticadas pelos órgãos gestores [...] Opera-se majoritariamente a partir de situações apresentadas pelos mandatários, o que significa ausência de previsão ou de oferta de proteção preventiva, o que traz uma leitura de uma só via, isto é unilateral, da realidade fragmentada em indivíduos que procura espontânea da atenção, ou em menor escala atende-se pelo encaminhamento compulsório (via Justiça ou via MDS, no caso de famílias beneficiárias) ou pelo encaminhamento de complementariedade quando procedente de outros órgãos e serviços públicos.

A autora critica o atendimento restrito à demanda individual, seja pela busca espontânea, seja encaminhada pela rede intersetorial ou socioassistencial. Destaca a importância de uma atuação planejada de forma preventiva, tendo como base o diagnóstico da realidade. Sem o conhecimento real da demanda, torna-se difícil a definição de um quantitativo de trabalhadores para cada serviço ofertado.

A burocracia aqui referida corresponde ao conjunto de procedimentos administrativos que os profissionais de nível superior do CRAS devem desempenhar para a realização de uma determinada ação dentro do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), sendo identificada pelos participantes como um elemento que contribui para a sobrecarga de trabalho.

Esse conjunto de procedimentos foi apontado por 75% dos participantes como causa de insatisfação no trabalho, sendo atribuído, em vários instrumentais, trabalho burocrático à necessidade de registro do atendimento da família ou um de

seus membros, cujo preenchimento ocorre de forma manual ou em sistema informatizado ou nos dois.

Os instrumentais visam ao registro da escuta qualificada dos profissionais durante o atendimento individualizado. Este foram construídos ou pela gestão municipal (de preenchimento manual) ou pelo governo federal (disponibilizados para preenchimento em meio manual e/ou eletrônico). Os instrumentos de exigência municipal são:

- a) mapa de atendimento diário: registra o número de atendimentos realizados durante o mês por profissional;
- b) ficha de atendimento familiar: refere-se a uma ficha utilizada no momento da acolhida ou atendimento particularizado, nos casos em que a família não é inserida no acompanhamento familiar; e
- c) síntese para benefício eventual: preenchida e encaminhada para o órgão gestor da política de assistência social nos casos de solicitação de benefício eventual.

Os instrumentos de exigência federal são:

- a) o prontuário Suas⁴¹, de preenchimento manual, de acesso apenas para profissionais com conselho de classe, portanto o pedagogo não pode utilizá-lo. Será utilizado nos casos em que o profissional e a família realizarem a pactuação para inclusão no acompanhamento familiar;
- b) o prontuário eletrônico simplificado será utilizado nos casos de acompanhamento familiar e apenas por profissionais com conselho de classe. Refere-se ao preenchimento, de forma resumida, das informações da família no seguinte endereço eletrônico: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento>. O acesso ocorre por meio de senha individual;
- c) formulário de recurso, que deve ser utilizado nos casos em que as famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família encontram-se em situação de descumprimento das condicionalidades, sendo necessário seu preenchimento por meio eletrônico no endereço: <http://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/>. O acesso ocorre por meio de senha individual;

⁴¹ O Prontuário Suas pode ser visualizado pelo endereço eletrônico: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snvas/vigilancia/doc/PRONTUARIOSUASMDS.pdf>>.

d) formulário 2 (dois)⁴², usado para informar quais as famílias foram inseridas no mês em acompanhamento familiar, sendo solicitadas informações como nome, número de identificação social (NIS), forma de acesso ao equipamento social e os encaminhamentos realizados;

e) formulário 3 (três), usado para registrar quais ações foram realizadas pelo CRAS junto às famílias em situação de descumprimento de condicionais do Programa Bolsa Família, sendo solicitado nome, NIS, situação identificada e ações realizadas.

Vale ressaltar que, para além desses instrumentais, ainda existem outros que são utilizados durante os atendimentos individuais, nos casos em que são necessários encaminhamentos para a rede socioassistencial e/ou intersetorial e nas ações coletivas do PAIF (planejamento, relatório de atividade e frequência da atividade) (Diário de campo, 2015).

De acordo com o processo de observação, os profissionais ocupam parte significativa de seu tempo em registros repetitivos, em detrimento do “[...] trabalho direto com segmentos populares em processos de mobilização e organização, e o desenvolvimento de trabalho socioeducativo numa perspectiva emancipatória” (RAICHELIS, 2011, p. 433).

Esses instrumentais não são neutros nem estão desvinculados da realidade social e do caráter histórico e teleológico, e sim, construídos a partir de valores que imprimem às intencionalidades dos sujeitos e de seus projetos políticos (SOUSA, 2013). Por isso, devem ser construídos de forma coletiva e avaliados constantemente pelos sujeitos sociais envolvidos no processo de gestão, execução e controle social da política de assistência social, visando atribuir uma função na perspectiva de qualificar o serviço, e não de burocratizá-lo.

Como podemos constatar, a proposta de organização do trabalho a partir da orientação do modelo toyotista está presente na forma de organização do trabalho na assistência social, expressando-se através do número reduzido de trabalhadores, que se organizam em equipe de forma polivalente, ocasionando, conseqüentemente, sobrecarga de trabalho.

⁴² Formulário 2 pode ser visualizado pelo endereço eletrônico: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/doc/CRASFamiliaFormulario2.pdf>>.

4.2.1.3 Pressão por resultados imediatos e pela produtividade, ausência de autonomia e relacionamento com a chefia: reflexões sobre a reestruturação produtiva no serviço público

Consideramos que a pressão por resultados imediatos e pela produtividade, a ausência de autonomia e o relacionamento com a chefia estão interligados, uma vez que fazem parte do processo de trabalho que vem se organizando a partir da reestruturação produtiva, por isso inserimos em um mesmo bloco para análise.

A gestão por metas começou a ser disseminada nos ambientes de trabalho como uma das primeiras medidas de reestruturação produtiva. Esse modelo de gestão baseia-se na mensuração de resultados a fim de aumentar os indicadores de produtividade. Para tanto, busca o envolvimento e o engajamento dos trabalhadores nos objetivos das instituições empregadoras.

Uma característica central do toyotismo, que se configura como um novo tipo de ofensiva do capital, diz respeito à manipulação do consentimento do trabalhador através da “captura da subjetividade operária pela produção do capital”. A manipulação do consentimento perpassa o “fazer”, o “saber” e a dimensão intelectual-afetiva do trabalhador, em prol da lógica da valorização do capital. A introdução das técnicas do toyotismo como o *just-in-time/kanban* e os Círculos de Controle da Qualidade (CCQ) pressupõem dispositivos institucionais capazes de garantir o consentimento do operário com a nova linha produtiva. No entanto, é preciso que esses operários desejem participar das atividades de grupo e assumam a responsabilidade pelo seu trabalho. Se eles se recusarem, as técnicas organizacionais não conseguirão ser instaladas. Por isso a necessidade do consentimento, do engajamento e da dedicação total do trabalhador, bem como a sua subordinação às metas estabelecidas pelo capital. Na busca pelo consentimento e engajamento no processo de produção, o capital deseja anular o antagonismo de classe, o que implica dizer que o sindicalismo de classe tende a prejudicar o novo sistema (ALVES, 2000).

De acordo com Alves (2000), nos anos de 1980, a Ford torna-se pioneira na criação de um programa de envolvimento operário denominado “Trabalho Participativo”, aplicado visando à melhoria da relação entre gerência e operários. Nos anos de 1990, o processo se intensifica, em decorrência de estratégias que

visam “[...] à busca de captura da subjetividade operária, por meio de uma operação ideológica em que o discurso da valorização do homem oculta um recurso de integrar, mais ainda, o operário às novas demandas da produção capitalista” (ALVES, 2000, p. 255). Outro exemplo refere-se à montadora de veículos Volkswagen:

[...] a Volkswagen, em 1997, deu destaque a palestras, teleconferências e workshops procurando envolver os operários com o discurso da qualidade e produtividade, inclusive, o último deles, intitulado ‘Construindo o Futuro’, reuniu representantes da empresa, sindicatos e comissões de fábrica, para uma análise da atual situação do mercado [...] a Volkswagen montou um programa de desenvolvimento pessoal, com uma cartilha sucinta sobre os caminhos, para se atingir ‘o perfil de um profissional do século XXI’. Nas entrelinhas, percebe-se um dos princípios do toyotismo sistêmico: a necessidade de uma nova classe operária cooperativa e polivalente. (ALVES, 2000, p. 255-256).

Com o toyotismo na sua fase sistêmica, o treinamento dos trabalhadores assume não apenas caráter técnico-operacional, mas, sobretudo, caráter comportamental (ou motivacional), preocupando-se em despertar nos trabalhadores uma postura cooperativa com relação às estratégias gerenciais, um trabalhador participativo e propositivo que contribua com o processo de desenvolvimento do capital (ALVES, 2000).

Analisando essa realidade, Druck (2010, p. 55) considera que “Há uma tendência de os trabalhadores procurarem ‘mostrar serviço e dedicação’ para garantir a sua permanência na empresa; é a cooperação forçada obtida sob a ameaça de serem demitidos ou terceirizados”. Ainda segundo o autor,

Na perspectiva gerencial, transformar cada empregado em um ‘parceiro’, que interiorize as metas e objetivos da empresa, concentrando seus esforços no aperfeiçoamento do trabalho, buscando maior produtividade, racionalidade e redução de custos, a fim de que contribua para a sobrevivência da empresa no mercado, é um desafio que tem assumido, em muitos casos, a forma de ameaça aos trabalhadores. De fato, já que eles precisam preservar seus empregos, não lhes resta outra alternativa, a não ser ‘cooperar’ e se ‘envolver’ (DRUCK, 2010, p. 55).

Diante do cenário de desemprego estrutural e precarização das condições de trabalho, a “adesão” do trabalhador às metas estabelecidas caracteriza-se como tentativa do trabalhador de garantir o emprego mesmo com a intensificação do trabalho.

A pressão por resultados imediatos com 42% e pela produtividade com 38% tem sérias consequências para o trabalhador. Essa lógica advinda das empresas privadas penetra o serviço público, visando extrair o máximo de produtividade no menor tempo possível através da intensificação do ritmo de trabalho; acúmulo ou desvio de funções; restrição dos direitos do trabalhador, sendo um exemplo a negação de licenças, tais como licença-prêmio e afastamento para tratar de assunto de interesse particular.⁴³

A exigência pela produtividade precisa ser analisada na perspectiva crítica, pois é preciso “[...] resistir ao mero produtivismo quantitativo, medido pelo número de reuniões, número de visitas domiciliares, de atendimentos, sem ter clareza do sentido e da direção social ético-política do trabalho coletivo” (RAICHELIS, 2010, p. 765).

No âmbito da assistência social, a NOB/SUAS 2012 estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS, que consiste em um instrumento pelo qual se materializam as prioridades e as metas nacionais no âmbito do Suas e contém as ações de estruturação e aperfeiçoamento do SUAS, o planejamento e o acompanhamento da gestão, organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Conforme artigo 24 da NOB/SUAS 2012,

[...] o Pacto de Aprimoramento do SUAS compreende: I – definição de indicadores; II – definição de níveis de gestão; III – fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; IV – planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; V – apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e VI – adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação (BRASIL, 2012).

A Comissão Intergestora Tripartite (CIT) definiu, na sua 124ª reunião ordinária, as 21 prioridades e metas para a gestão municipal, no âmbito do Pacto de Aprimoramento do SUAS, para o quadriênio 2014/2017. Das metas estipuladas, de acordo com o Relatório de Informação da Secretaria de Avaliação e Gestão da

⁴³ Direitos previstos no Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas do Município de Maracanaú - Lei Municipal nº 447 de 19 de setembro de 1995. (Atualizado em 01/10/2013, até a Lei Municipal nº 2003 de 23 de maio de 2013).

Informação (SAGI)⁴⁴, o município de Maracanaú precisa alcançar 5 (cinco), relacionadas ao acompanhamento familiar no âmbito da proteção social básica e proteção social especial. Isso resulta em pressão do órgão gestor para que os profissionais insiram um maior número de famílias em acompanhamento familiar.

Uma questão importante a ser problematizada, segundo Raichelis (2010), é a crescente informatização do trabalho, hoje uma condição essencial para a organização e a gestão do trabalho no Suas. Apesar de ser imprescindível a incorporação das novas tecnologias de informação, é preciso problematizar os efeitos dessa revolução tecnológica, via de regra mediada pelo computador nos espaços de atendimento profissional. De acordo com Santos (2010, p. 702),

Temos que considerar também que em algumas instituições em que há sistemas sofisticados de informatização, os recursos existentes são destinados ao controle excessivo do trabalho e dos indivíduos, e não para facilitar dinâmicas e processos de atendimento às reais necessidades dos usuários. A tecnologia se destina mais para disciplinar, unificar e burocratizar procedimentos, por meio de uma super racionalidade burocrática.

Segundo Dal Rosso (2008), a informatização produziu efeitos sobre o próprio trabalho. O serviço público sofreu uma mudança tecnológica profunda, sendo o Estado um grande consumidor de equipamentos de informática, devido às suas operações estarem atreladas aos sistemas informatizados. Dal Rosso (2008, p. 40) afirma que os sistemas de informação estão possibilitando a ocupação do trabalhador no seu tempo fora do trabalho.

[...] um conjunto cada vez maior de trabalhadores está vinculado a sistemas de comunicação que os deixam à disposição da empresa a qualquer momento do dia ou da noite [...] Os sistemas de comunicação direta e instantânea permitem resolver um problema da empresa ou do local de trabalho enquanto o trabalhador está em pleno período de descanso.

O processo de trabalho na sociedade capitalista contemporânea vem resultando adoecimento e ocupando todo o tempo do trabalhador, possibilitando que mesmo fora do trabalho ele possa responder a uma demanda do trabalho por meio eletrônico.

⁴⁴ As 21 metas estabelecidas para o município de Maracanaú estão disponíveis para consulta no *link*: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 09 mar. 16.

Problemas variados de coluna, gastrites, úlceras, depressões e síndromes as mais diversas são reveladoras de indivíduos vivendo em situações agudas de competitividade, burocratismo e violação de direitos. Ainda são invadidos por demandas do trabalho a todo instante por meio eletrônico, que permite que com o simples acesso ao *e-mail* o indivíduo comece a responder às demandas de trabalho (SANTOS, 2010, p. 703).

Com o avanço dos sistemas informatizados, amplia-se o processo de intensificação do trabalho, realidade presente na assistência social devido à existência de sistemas de informação com prazos de preenchimento restritos⁴⁵, sendo comum profissionais trabalharem em casa, uma vez que o tempo e as condições objetivas de trabalho não o permitem fazer a alimentação das informações no prazo estipulado para a referida ação (Diário de campo, 2015).

O ambiente marcado pelas condições precárias de trabalho — expressas na própria estrutura física do equipamento, na equipe reduzida, no volume de trabalho, na pressão por atingir metas — alia-se muitas vezes à postura de uma chefia que, também submetida às mesmas condições de precarização, repassa para sua equipe as exigências a que está sendo submetida, gerando tensão nas relações interpessoais e até mesmo conflitos abertos.

Segundo Silva (2011), as relações com chefias imediatas, de uma maneira geral, tornam-se mais tensas e difíceis na vigência dos esforços para a maximização da produtividade. Segundo pesquisa realizada pela autora, os chefes imediatos pressionam os trabalhadores, por se sentirem pressionados pelos seus superiores. Porém, em outros casos,

[...] o aumento de controles e pressões a que se sentiam submetidos pelos chefes foi interpretado como perseguição pessoal, gerando, então, exacerbações mais intensas de ansiedade e raiva (SILVA, 2011, p. 441).

Outros motivos de insatisfação não só com a chefia imediata, mas com o órgão gestor da política, diz respeito a questões de condução do trabalho pelo órgão gestor — que tem a prerrogativa de fornecer as diretrizes gerais nos equipamentos sociais — e à precariedade das condições de trabalho.

Ausência de reuniões técnicas ampliadas com a gestão para definição de fluxos de trabalho (as decisões costumam vir de maneira impositiva) (Questionário 22).

⁴⁵ Sistema de gestão das condicionalidades (SICON).

Ausência de diálogo com a equipe da PSB, que delibera atividades desnecessárias, ocupando o tempo do profissional, que poderia estar envolvido em ações mais importantes e significativas (Questionário 3).

Condição insatisfatória das concessões dos materiais de consumo permanente (Questionário 5).

Ausência de efetivação dos programas, projetos, serviços e benefícios propostos pela Política de Assistência social nas três esferas (Questionário 8).

Os trabalhadores pesquisados relataram um distanciamento dos profissionais que atuam na Coordenação da Proteção Social Básica, com os trabalhadores que atuam nos CRAS apontando para a necessidade de um maior diálogo entre os mesmos, visando a uma construção coletiva nos processos de trabalho, além de demandar condições materiais para a realização desse trabalho e a efetivação da política de assistência social.

Em relação à lotação dos servidores em Maracanaú, constatou-se que 63% dos profissionais são lotados de acordo com os interesses do órgão gestor. 29% declararam ser uma decisão acordada por ambas as partes e 8% afirmaram ser uma decisão pessoal.

A decisão de lotação é de competência do órgão gestor da política. Entretanto, ocorre, em alguns casos, insatisfação do trabalhador quanto ao seu local de trabalho. Os depoimentos apontam para o desejo de trabalhar em outros espaços no interior da política de assistência social no nível de proteção social básica, o que corresponderia à mudança de CRAS:

Para conhecer a realidade local de outro equipamento (Questionário 11).

Adquirir novas experiências e contribuir com a política de assistência em outro espaço (Questionário 17).

E há aqueles que avaliam ser interessante atuar no nível de proteção social especial:

Eu gostaria de trabalhar como Pedagoga no Abrigo Domiciliar, mas não existe tal função. No entanto, acredito que é uma função bastante necessária para o desenvolvimento educacional das crianças que passaram por rompimento dos vínculos familiares (Questionário 1).

Não tive ainda experiência na Proteção Social Especial, por isso, se fosse para outro espaço escolheria a PSE como um novo desafio e como novo espaço de contribuição recíproca (Questionário 3).

Há aqueles que não se identificam com a política de assistência social e desejam trabalhar em outra política pública, conforme demonstrado abaixo:

Afinidade com outra política-Direitos Humanos (Questionário 6).

Tenho experiência, formação e aptidão na política de saúde (Questionário 7).

Minha formação, experiência de trabalho encontra-se na área de saúde (Questionário 9).

Embora goste do meu local de trabalho e do que faço, já estou há 04 anos atuando na política de assistência social e acredito que ter experiências em outras políticas públicas, como a de saúde, seria interessante para o meu aprendizado e currículo (Questionário 22).

O trabalhador, portanto, deseja trabalhar em outros espaços ocupacionais e alimenta o desejo de maior identificação com o trabalho; no entanto, na sociabilidade do capital, o trabalhador é apartado do poder de definir em qual espaço institucional deseja desenvolver suas atividades laborativas.

Na sociedade capitalista, o trabalhador dispõe de uma relativa autonomia; sua inserção no mercado de trabalho como trabalhador assalariado que presta serviço viabilizando o atendimento das demandas da população usuária, sendo os meios ou instrumentos de trabalho de responsabilidade da instituição empregadora, seja estatal ou privada, o restringe. Iamamoto (2012) faz uma análise quanto à relativa autonomia do profissional assistente social:

A relativa autonomia que dispõe o assistente social decorre da natureza mesma desse tipo de especialização do trabalho: atua junto a indivíduos sociais – e não com coisas inertes – dispondo de uma interferência, pela prestação de serviços sociais, na reprodução material e social da força de trabalho. Seu trabalho situa-se predominantemente no campo político-ideológico: o profissional é requerido para exercer funções de controle social e de reprodução da ideologia dominante junto aos segmentos subalternos, sendo seu campo de trabalho atravessado por tensões e interesses de classes. A possibilidade de redirecionar o sentido de suas ações para rumos sociais distintos daqueles esperados por seus empregadores – como, por exemplo, nos rumos da construção da cidadania para todos; da efetivação de direitos sociais, civis, políticos; da formação de uma cultura pública democrática e da consolidação da esfera pública – deriva do próprio caráter contraditório das relações sociais que estruturam a sociedade burguesa (2012, p. 97-98).

Conforme a autora, a autonomia do profissional é limitada, na sociedade capitalista, pelas condições estabelecidas pela instituição empregadora do trabalhador, uma vez que o trabalhador não dispõe de todos os meios e condições

necessários para a efetivação de seu trabalho. Sendo o campo de trabalho na área social, um campo de disputa de interesses e repleto de tensões, cabe aos trabalhadores do Suas ir se percebendo no espaço do CRAS para trilhar os caminhos necessários à efetivação da cidadania e dos direitos sociais da classe trabalhadora.

4.2.1.4 Sensação de insegurança devido ao vínculo empregatício: o impacto da flexibilização do trabalho no serviço público

No Brasil, com a justificativa de modernização das empresas, as formas de flexibilização do trabalho são adotadas com mais intensidade a partir dos anos 1990, resultando no aumento de contratações que precarizam o trabalhador e fragilizam sua organização coletiva. A terceirização, como uma dessas formas de flexibilização, transfere os riscos para os trabalhadores, desobrigando-se de cumprir e seguir as exigências da legislação e dos direitos trabalhistas, que se tornam responsabilidade das empresas terceirizadas. Assim, segundo Antunes e Praun (2015, p. 423),

[...] a terceirização tornou-se um dos elementos centrais do atual processo de precarização do trabalho no Brasil, constituindo-se num fenômeno presente praticamente em todos os ramos, setores e espaços do trabalho, pois é uma prática de gestão/organização/controle da força de trabalho que discrimina, ao mesmo tempo em que flexibiliza os contratos, eximindo-se da proteção trabalhista.

A terceirização resulta em um quadro perverso marcado por características como “[...] a alta rotatividade, os baixos salários, a extensão da jornada e a desproteção social”, além de contribuir para a “contratação de trabalhadores mais propensos à submissão” (MELO; ALMEIDA; MATTOS, 2010, p. 210).

O contrato por tempo determinado torna-se ainda mais precarizado, sendo esse trabalhador submetido à constante sensação de insegurança, uma vez que seu contrato de trabalho é reavaliado em períodos curtos de tempo e sua vinculação não assegura direitos trabalhistas. Na sociabilidade do capital, marcada pelo desemprego estrutural,

[...] o que entra em jogo, não é mais, exclusivamente, a luta pela garantia dos direitos sociais, de estabilidade e de condições de trabalho mais equânimes e saudáveis próprias do 'padrão fordista'. Agora, o que está na ordem do dia é a conquista de postos de trabalho, ainda que isto represente, o exercício de qualquer atividade remunerada, mesmo que, sem vínculos empregatícios ou com contratos temporários de trabalho (MELO; ALMEIDA; MATTOS, 2010, p. 211).

As formas flexíveis, como as terceirizações e os contratos por tempo determinado ou temporário, são uma realidade na assistência social brasileira. Em 2014, dos 95.325 trabalhadores em exercício nos CRAS, 29,9% são concursados, 9,9% comissionados, 6,8% empregado público com regime CLT e 53,4% outros vínculos não permanentes (BRASIL, 2015). A precarização do vínculo trabalhista presente no serviço público contraria as normas constitucionais, que estabelecem que o preenchimento de cargos deva ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos. Isso fragiliza a realização dos serviços e prejudica os trabalhadores devido a não garantia de direitos.

No Ceará, são inúmeros os desafios para a gestão do trabalho no Suas. Para ilustrar a grave situação, segundo Lima (2013), nenhum concurso público foi realizado especificamente para a política de assistência social no governo do estado. De acordo com a autora, a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) possui 3223 trabalhadores, sendo que 74% encontra-se com vínculos precarizados.

Maracanaú não difere da realidade política e econômica brasileira quanto ao avanço da precarização e fragilização das políticas sociais, uma vez que já podemos perceber o ingresso, nas equipes de CRAS, de trabalhadores com vínculos precarizados, mesmo que em menor proporção. De acordo com a pesquisa, 84% dos trabalhadores são concursados, 12% contratados por tempo determinado e 4% terceirizados. Ao serem indagados se possuíam outro vínculo empregatício, apenas um trabalhador declarou ser concursado em dois empregos.

A tendência do mercado de trabalho de contratações precarizadas se insere no serviço público, seguindo o receituário da reestruturação produtiva, fazendo com que os trabalhadores da assistência sofram os resultados da flexibilização dos direitos trabalhistas e sociais.

A flexibilização das relações de trabalho, que se faz acompanhada da precarização das formas de contratação, impacta diretamente na qualidade do serviço prestado e na vida do trabalhador, posto que causa grande rotatividade de

profissionais; rompimento do trabalho que vinha sendo desenvolvido; sensação de insegurança quanto à permanência no trabalho e adoecimento no trabalhador, sendo o estresse um dos exemplos citado por Silva (2011, p. 404): “As fontes de estresse não são encontradas somente nos processos laborais, mas também na tensão gerada pelo salário decrescente e por uma instabilidade de emprego cada vez maior”.

Em um contexto de crise financeira, flexibilizações, terceirizações, aumento da informalidade e a ampliação do desemprego, o medo de perder o emprego é latente, e foi apontado por 17% dos participantes. Sensação presente na classe trabalhadora em âmbito mundial, em virtude do contexto de redução da estabilidade, existência do desemprego estrutural, perdas de direitos sociais e trabalhistas e fragilização da organização dos trabalhadores.

Vale destacar que, quando indagamos quanto às ações prioritárias para a valorização do trabalhador do Suas, 79% dos participantes apontaram a necessidade de garantir o ingresso no serviço público através do concurso público.

Na busca de uma maior flexibilização nas relações de trabalho, está em discussão no país o PL n. 4.330/04, que versa sobre a tentativa de liberação da terceirização. Essa proposta representa “[...] um passo brutal rumo ao fim dos direitos do trabalho consagrados na CLT e à nefasta sociedade da terceirização total” (ANTUNES; PRAUN, 2015, p. 424).

Os trabalhadores da assistência social de Maracanaú convivem com duas realidades distintas: os trabalhadores com vínculo estável inseridos no Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos, o que permite uma progressão e uma promoção na carreira profissional; o recebimento de gratificações; a prioridade para participação em cursos de capacitação profissional; e os trabalhadores com vínculos precarizados, sujeitos ao trabalho desprotegido. Essa divisão, aliada ao cenário de desemprego estrutural e a fragilidade do sistema de proteção social, contribui para o processo de fragmentação da classe trabalhadora e repercute na forma de organização política desses trabalhadores, contribuindo para a fratura de formas históricas de organização.

4.2.1.5 Interferências políticas e a cultura assistencialista: o legado histórico da assistência social

Apesar do avanço normativo da política de assistência social como direito para quem dela necessita e dever do poder público, e mesmo após 10 (dez) anos de implantação do Suas, as interferências políticas e a cultura assistencialista continuam sendo uma realidade nos municípios brasileiros.

Segundo a pesquisa, 29% dos participantes apontaram como causa de insatisfação no trabalho as interferências políticas, e 17% a cultura assistencialista, demonstrando, assim, que ainda se faz necessário romper com práticas arcaicas e avançar na consolidação de uma assistência social baseada na perspectiva do direito.

A ausência de priorização da assistência social é um fato histórico no Brasil. Historicamente, essa política foi identificada como uma ação clientelista do poder público, com caráter de benesse e caridade, submetida a interferências políticas, a uma cultura autoritária, patrimonial e clientelista, transformando o usuário na condição de favorecido, e não o tratando como cidadão de direito. Muitas vezes o assistencialismo foi utilizado como moeda de troca para fins eleitoreiros, sendo este um dos motivos para a resistência em reconhecer a assistência social enquanto direito, embora aqueles que se utilizam da miséria para se eleger, tem assistido a redução de possibilidades do apadrinhamento.

Segundo Mestriner (2012), o Estado contribuiu, através de suas práticas, para que a assistência social transitasse no campo da solidariedade, da filantropia e da benemerência, princípios que não representavam direitos sociais, mas apenas ações paliativas. Para a autora, o Estado resistiu em fazê-la emergir de forma clara como política pública, o que só ocorreu com a sua inserção no campo da seguridade social, com a Constituição Federal de 1988.

Yazbek (2004) aponta para a necessidade de romper com esse legado histórico, visando avançar na perspectiva de fortalecer a assistência social enquanto política de responsabilidade pública, sendo dever do Estado no âmbito do direito social.

4.2.1.6 Jornada de trabalho: luta histórica da classe trabalhadora

De acordo com Antunes (2002) e Iamamoto (2012), os profissionais que atuam na esfera estatal, na prestação de serviços, como os trabalhadores da política de assistência social, atuam no campo do trabalho improdutivo, uma vez que as relações de trabalho não resultam em produção de mais-valia e ocorrem entre não proprietários dos meios de produção (trabalhadores e governo). Esses trabalhadores atuam na esfera da reprodução do capital, entretanto a relação entre Estado e trabalhadores é permeada pela exploração inerente a sociedade capitalista. De acordo com Nogueira (2013, p.160), a exploração do trabalho também ocorre pelo Estado.

Isso, porém, não significa que não haja exploração direta do trabalho pelo Estado. A exploração ocorre na esfera da reprodução do capital, ou seja, nos processos de serviços e administração voltados à reprodução social e política do conjunto da sociedade de classes. A taxa de exploração do trabalho no Estado envolve a quantidade de salário em relação à jornada de trabalho e às condições necessárias de vida em sociedade, mas não é realizada para produzir, e sim reproduzir o capital.

Ainda segundo o autor,

[...] os funcionários do Estado são assalariados livres que apenas dispõem de sua força de trabalho para vender e sobreviver na sociedade e, nesse aspecto, igualam-se aos demais assalariados submetidos à ordem do capital e do mercado em sentido mais abrangente (NOGUEIRA, 2013, p. 166).

A reivindicação da diminuição da jornada de trabalho sem redução salarial constitui-se uma luta histórica da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho. Conforme Marx (2014), a luta pela redução da jornada de trabalho coincide com o surgimento da indústria moderna, no final do século XVIII e início do século XIX, quando a classe trabalhadora inicia a resistência na Inglaterra, berço da grande indústria. A seguir, nas palavras do autor, a luta entre capital e trabalho no tocante à jornada de trabalho:

O capitalista afirma seu direito, como comprador, quando procura prolongar o mais possível a jornada de trabalho e transformar, sempre que possível, um dia de trabalho em dois. Por outro lado, a natureza específica da mercadoria vendida impõe um limite ao consumo pelo comprador, e o trabalhador afirma seu direito, como vendedor, quando quer limitar a jornada de trabalho a determinada magnitude normal. Ocorre assim uma

antinomia, direito contra direito, ambos baseados na lei da troca de mercadorias. Entre direitos iguais e opostos, decide a força. Assim, a regulamentação da jornada de trabalho se apresenta, na história da produção capitalista, como luta entre a classe capitalista e a classe trabalhadora (MARX, 2014, p. 273).

Visando à extração da mais-valia, o capital procura prolongar a jornada de trabalho ao limite do tempo de trabalho necessário à reprodução do trabalhador. Esse tempo diz respeito à satisfação das necessidades espirituais e sociais, cujo número e extensão são definidos pelo nível geral da civilização, podendo sofrer variações significativas de 8 (oito) até 18 (dezoito) horas de trabalho diário, conforme situações relatadas por Karl Marx. Assim, para o capital,

Não tem qualquer sentido o tempo para a educação, para o desenvolvimento intelectual, para preencher funções sociais, para o convívio social, para o livre exercício das forças físicas e espirituais, para o descanso dominical, mesmo no país dos santificadores do domingo (MARX, 2014, p. 306).

O capital busca se apropriar do máximo de tempo de trabalho possível, visando assegurar de forma cada vez mais intensa a extração da mais-valia. E para tanto, se preocupa apenas com as condições necessárias para a reprodução da classe trabalhadora.

A Revolução Industrial ocorrida nesse período trouxe consigo o aumento intensivo e extensivo da jornada de trabalho; a incorporação de crianças e mulheres no espaço fabril; a precarização das condições de trabalho e vida da classe trabalhadora e a luta pela redução da jornada de trabalho.

Em sua obra *O capital*, Karl Marx reproduz trechos dos relatórios oficiais de saúde pública inglesa, denunciando os efeitos na saúde do trabalhador em decorrência das longas jornadas de trabalho e da precarização das condições de trabalho. Os relatos abaixo denunciam o processo de exploração de crianças e mulheres.

Este meu filho, quando tinha 7 anos de idade, eu o carregava nas costas através da neve, na ida e na volta, e ele trabalhava 16 horas. [...] Muitas vezes ajoelhei-me para lhe dar comida enquanto ele estava junto à máquina, pois não devia abandoná-la nem deixá-la parar (MARX, 2014, p. 287).

[...] no inverno passado (1862), entre 19 moças não compareceram 6 em virtude de doenças causadas por excesso de trabalho. Tinha de gritar para elas a fim de mantê-las acordadas (MARX, 2014, p. 286).

Visando regulamentar a jornada de trabalho, o Parlamento inglês decreta a Lei de 1833. Segundo Marx (2014), de 1802 a 1833, promulgou-se 5 (cinco) leis sobre o trabalho, porém sem assegurar recursos para sua aplicação compulsória, tornaram-se leis sem execução. A legislação de 1833 estava voltada para as indústrias de algodão, lã, linho e seda e não limitava a jornada de trabalho para homens acima de 18 anos. A lei estabelecia, portanto,

[...] que a jornada normal de trabalho começa às 5 ½ da manhã e termina às 8½ da noite, e que é legal, dentro desses limites de um período de 15 horas, empregar menores, isto é, pessoas entre 13 e 18 anos, a qualquer hora do dia, desde que o menor empregado não trabalhe, durante um dia, mais de 12 horas, com exceção de casos expressamente previstos (MARX, 2014, p. 321).

Entre o período de 1844 a 1847, vigorou a jornada de 12 horas de trabalho diário, sendo reduzida para 10 horas a partir de primeiro de maio de 1848, nas indústrias têxteis da Grã-Bretanha. O próximo passo seria a luta pela redução da jornada de trabalho para 8 horas diárias e 48 horas semanais, alcançada somente em 1919, com a Convenção sobre as Horas de Trabalho na Indústria fruto da Conferência Internacional do Trabalho (SILVA, 2013b).

A conquista pela redução da jornada de trabalho é fruto do embate entre capital e trabalho, sendo o desafio contemporâneo a redução da jornada de trabalho para 30 (trinta) horas semanais sem redução salarial e sem perdas de direitos trabalhistas, não só para os trabalhadores do Suas, mas para a classe trabalhadora na sua amplitude. Segundo Antunes (2002, p. 174, grifo do autor),

A redução da jornada diária (ou do *tempo* semanal) de trabalho tem sido uma das mais importantes reivindicações do mundo do trabalho, uma vez que se constitui num mecanismo de contraposição à extração do sobretrabalho, realizada pelo capital, desde sua gênese com a revolução industrial e contemporaneamente com a acumulação flexível da era do toyotismo e da máquina informacional. Desde o advento do capitalismo a redução da jornada de trabalho tem sido central na ação dos trabalhadores, *condição preliminar*, conforme disse Marx, para uma vida emancipada.

No entanto, um esclarecimento se faz necessário em relação à redução da jornada de trabalho. De acordo com Antunes (2002, p.175, grifo do autor), “[...] a redução da jornada de trabalho não implica necessariamente a redução do tempo de trabalho [...] se, após a redução pela *metade*, houver uma *duplicação* da

intensidade das operações anteriormente realizadas pelo mesmo trabalho”. Para Silva (2013b, p. 72), a luta deve ser “[...] pela diminuição da carga horária efetivamente trabalhada (horas extras) e pelo nível de produtividade (ritmicidade)”. O processo de intensificação do trabalho

[...] implica também e decisivamente lutar pelo controle (e redução) do *tempo opressivo* de trabalho; isso porque a redução formal do horário de trabalho pode corresponder ‘a um aumento real do tempo de trabalho despendido durante esse período’ (ANTUNES, 2002, p.175, grifo do autor).

Essa intensificação resulta em sérias consequências para a saúde do trabalhador. Segundo Silva (2013b), pesquisas realizadas a partir da década de 1990 já retratam o elevado índice de estresse e de doenças mentais relacionadas ao trabalho.

Em Maracanaú, o horário de trabalho corresponde ao intervalo das 8h às 16h, de segunda a sexta-feira. Os trabalhadores dos equipamentos de execução da política se organizam em uma escala de trabalho para que não haja interrupção no atendimento à população no horário do almoço.

O Conjunto CFESS/CRESS tem assumido cotidianamente a luta por trabalho com direitos. A luta pela redução da jornada de trabalho dos assistentes sociais, “[...] ainda que não altere estruturalmente a organização do trabalho, possibilita [...] impor limites à exploração do trabalho pelo capital” (BOSCHETTI, 2011, p. 567); uma luta construída com articulação política e pressão coletiva, envolvendo as entidades da categoria CFESS/CRESS/ABPESS/ENESSO, assistentes sociais, estudantes de Serviço Social e movimentos sociais. Uma luta que teve início em 2007, quando o CFESS manteve o primeiro contato com o deputado Mauro Nazif, autor do projeto de lei, e finalizou no dia 26 de agosto de 2010, por ocasião da sanção presidencial⁴⁶ através da Lei nº 12.317.

Após a publicação da lei, Maracanaú adotou a carga horária de 30 horas semanais para os assistentes sociais, definindo que deveria ser cumprida seguindo

⁴⁶ No artigo “Condições de trabalho e a luta dos (as) assistentes sociais pela jornada semanal de 30 horas”, Ivanete Boschetti (2011) discorre com riqueza de detalhe o percurso percorrido pela categoria para aprovação das 30 horas semanais, destacando o emocionante e histórico momento da aprovação pelo Senado.

a orientação de 3 (três) dias de 8 (oito) horas diárias e um dia de 6 (seis) horas. Os psicólogos⁴⁷ e os pedagogos exercem carga horária de 40 horas semanais.⁴⁸

A discussão sobre a redução da carga horária para todos os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social vem sendo pautada a partir da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2011.

A pesquisa aponta que 67% dos participantes indicaram como uma das ações prioritárias para a valorização dos trabalhadores do Suas, a implantação de 30 (trinta) horas semanais sem redução salarial.

A jornada de trabalho é compreendida por um grupo de trabalhadores como “satisfatória”, “ótima”, “boa”, principalmente os que exercem 30 (trinta) horas semanais.

Todos os trabalhadores deveriam ter direito à mesma jornada de trabalho (Questionário 9).

Ter 30 horas representa qualidade de vida, tempo para qualificação profissional (Questionário 11).

Satisfatória, deveria ser estendida a todos trabalhadores do SUAS (Questionário 7).

Na sociedade capitalista, o tempo fora do trabalho, o chamado “tempo livre”, é convertido em tempo de consumo para o capital. Segundo Antunes (2002, p. 178), essa conversão se expressa, por exemplo, na necessidade de “[...] capacitar-se para melhor ‘competir’ no mercado de trabalho, ou ainda a exaurir-se num consumo coisificado e fetichizado, inteiramente desprovido de sentido”. Portanto, para

[...] uma vida cheia de sentido fora do trabalho supõe uma vida dotada de sentido dentro do trabalho. Não é possível compatibilizar trabalho *assalariado, fetichizado e estranhado* com *tempo (verdadeiramente) livre*. Uma vida desprovida de sentido no trabalho é *incompatível* com uma vida cheia de sentido fora do trabalho (ANTUNES, 2002, p. 175, grifo do autor).

⁴⁷ O Projeto de Lei Nº 3338/08, que fixa a carga horária máxima de trabalho de psicólogos em 30 horas semanais, sem redução de salário, recebeu veto total da Presidente da República em 2014. A categoria continua na luta para aprovação da redução da carga horária de trabalho.

⁴⁸ Na legislação que regulamenta o PCCV - Lei Nº 1.874, de 29 de junho de 2012, parágrafo único do art. 10, o trabalhador poderá cumprir carga horária inferior a 40 (quarenta) horas semanais, com remuneração proporcional às horas trabalhadas, respeitado em todo caso o limite mínimo de 04 (quatro) horas diárias por interesse da Administração e necessidade do serviço.

No entanto, apesar de reconhecer a importância da redução da carga horária, há o reconhecimento de que o trabalho se intensificou, causando maior sobrecarga e processo de adoecimento no trabalhador em decorrência do número insuficiente de trabalhadores para a realização dos serviços exigidos pela política de assistência social.

Avalio como extremamente positiva a conquista das 30 horas semanais para os (as) assistentes sociais. Por outro lado, apesar da conquista, sinto uma sobrecarga de trabalho em razão de muitas atribuições e pelo fato da equipe se encontrar incompleta. E mesmo estando completa, a equipe mínima ainda não seria suficiente para dar conta de todo o trabalho que a política propõe (Questionário 3).

Satisfatória, embora não seja suficiente para realização dos processos de trabalho (Questionário 5).

Embora esteja de acordo com a lei (30 h/semanais), a sobrecarga de trabalho/atividades acarreta um desgaste/stress no profissional. O fato da equipe técnica estar incompleta também contribui nesse processo (Questionário 17).

Para os que exercem uma carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, os relatos são unânimes em demonstrar a dimensão de desumanização pela via do trabalho, atribuindo adjetivos como “excessiva”, “cansativa”, “corrida”, “sobrecarregada” e “excedente”.

Jornada de trabalho exaustiva para a demanda que existe atualmente no equipamento, acarretando, problemas de saúde laboral, além de dificuldades em resolver situações que só possam ser resolvidas no horário de trabalho como idas a consultas, bancos, etc (Questionário 8).

Se pudesse usufruir das 30 horas, tal como nossos colegas assistentes sociais, provavelmente renderia mais (Questionário 12).

Exaustiva e cansativa, principalmente tendo em vista o volume de atividades e o teor do atendimento realizado (Questionário 22).

Os depoimentos denunciam o cansaço e a exaustão, mesmo daqueles com carga horária de 30 horas. Tal relato deve-se ao volume de atividades sob sua responsabilidade, a complexidade das questões apresentadas pelas famílias resultantes das expressões da questão social, e a insuficiência de profissionais nas equipes.

4.2.1.7 Condição salarial e distância entre a residência e o local de trabalho: disputa capital x trabalho

Segundo a pesquisa, os trabalhadores de Maracanaú são provenientes de Fortaleza (83%), Maracanaú (13%) e Pacatuba (4%). A pesquisa aponta que 87% dos trabalhadores não residem no município, no entanto apenas 29% consideram a distância entre a sua residência e o local de trabalho como motivo de insatisfação com o trabalho.

Na sexta colocação, encontramos a condição salarial, identificada por 33% como situação de insatisfação com o trabalho. Em relação ao nível salarial dos profissionais dos CRAS, temos os seguintes resultados: 50% dos profissionais recebem entre R\$ 3500,00 até 4500,00, 42% recebem entre R\$ 2500,00 até R\$ 3500,00, 4% entre R\$ 4500,00 até 5500,00 e 4% dos profissionais não responderam à pergunta. Esses dados evidenciam que a média salarial dos profissionais dos CRAS envolvidos nesta pesquisa fica em torno de R\$ 3.600,00 reais por mês.

A insatisfação deve-se a fatores como: o congelamento do valor das gratificações desde 2012; vencimentos diferenciados entre trabalhadores e o não recebimento de auxílio transporte e auxílio alimentação (Diário de campo, 2015).

O vencimento básico do trabalhador de nível superior da assistência social em Maracanaú, em valores de 2015, é de R\$ 2.556,07, podendo ser acrescido de anuênio, gratificação por titulação acadêmica, gratificação por exercício na assistência social (GEAS), função técnica gratificada (FTG) e o adicional de insalubridade.⁴⁹

A gratificação por titulação acadêmica terá como referência de cálculo o vencimento base, na seguinte proporção: 30% para título de especialista; 40% para residência; 50% para mestre e 60% para doutor, sendo vedado a cumulatividade de títulos (Decreto N° 2.015/2009). Com a implantação do Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos da Assistência Social em 2012, o anuênio e a gratificação de titulação acadêmica foram incorporados ao vencimento básico.

⁴⁹ O adicional de insalubridade foi retirado no dia 01/10/15 de todos os trabalhadores da assistência social em exercício nos equipamentos sociais, sob a alegação da necessidade de redução de custos e de uma nova avaliação do perito, porém ressalta-se que a avaliação deveria ser realizada antes da retirada do adicional, uma vez que não havia nenhum documento técnico que justificasse a superação das condições que originaram o benefício (Diário de campo, 2015).

Considerando que o órgão gestor da Assistência Social foi criado em 2005 e que o anuênio corresponde a um acréscimo de 1% sobre o vencimento base do trabalhador por ano trabalhado, portanto, interfere no valor do salário, questionamos quanto ao tempo de trabalho no Município e o tempo de trabalho no CRAS.

A pesquisa identificou que 18 trabalhadores ao iniciarem suas atividades em Maracanaú foram lotados nos CRAS e 06 profissionais só foram lotados nos em momento posterior a sua admissão, sendo o seu tempo de trabalho em Maracanaú maior que o tempo de trabalho.

Tabela 4 – Tempo de trabalho no Município de Maracanaú, 2015

Tempo de trabalho	Quantidade de trabalhadores	%
Menos de 01 ano	01	4
01 ano	04	17
02 anos	03	13
03 anos	11	46
07 anos	02	8
08 anos	02	8
Acima de 8 anos	01	4
Total	24	100

Fonte: Elaborada pela autora

A Tabela 4 apresenta concentração maior de trabalhadores considerando o tempo de 3 (três) anos no município. O fato deve-se ao concurso público realizado em 2011 (edital N° 01/2011, de 29 de julho de 2011) cujo resultado final homologado em 31 de janeiro de 2012. A partir da homologação, ocorreu o processo de convocação dos aprovados por um período de dois anos, período de validade do concurso. O concurso público anterior foi realizado em 2004 (edital N° 01/2004), ocorrendo o processo de convocação dos aprovados a partir de 2005 até 2008, devido à prorrogação do prazo do concurso.

Nota-se que de 2009 a 2011 (considerando as opções não contempladas de 4 a 6 anos) não houve contratação entre os trabalhadores participantes da pesquisa, período em que o município não tinha vigência de concurso. A partir de 2014, os trabalhadores foram contratados através de formas precarizadas, como contrato por tempo determinado e terceirização.⁵⁰

⁵⁰ O Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei n. 4.330/04, que permite a ampla terceirização do trabalho e de trabalhadores no país. Até o momento, a terceirização era permitida apenas para a atividade-meio da empresa. Com a nova lei, a atividade principal (ou atividade-fim) também pode ser

A gratificação especial por exercício na assistência social (GEAS) estabelece o percentual de 20% sobre o cálculo do vencimento básico do servidor de provimento efetivo, lotado e em exercício na Secretaria de Assistência Social e Cidadania e que não esteja assumindo função de coordenação ou gerência e a gratificação por função técnica gratificada (FTG), para servidores efetivos em função de coordenação e gerência. Ressaltamos que a GEAS não poderá ser acumulada com a FTG. Em relação aos valores das duas gratificações, os mesmos estão congelados, aguardando alteração da Lei nº 1.874/2012.

O adicional de insalubridade foi implantado em julho de 2011 para trabalhadores lotados nos equipamentos de execução da política de assistência social. Seu valor correspondente a 20% do salário mínimo municipal, de acordo com o Estatuto do Servidor de Maracanaú.

Em relação à quantidade de trabalhadores recebendo gratificações e adicionais, 58% recebem a gratificação por exercício na assistência social (GEAS), a gratificação por titulação acadêmica e o adicional de insalubridade; 13% somente a GEAS; 8% GEAS e adicional de insalubridade; 13% não possui nenhuma gratificação e nem adicional; e 8% não responderam à pergunta, retratando, assim, as diferenciações salariais.

De acordo com Alves (2000), a existência de gratificações expressa à defasagem salarial e o não comprometimento com o valor do salário, ficando a cargo das flutuações administrativas a sua manutenção. Um dos participantes da pesquisa expressou sua preocupação em relação às gratificações⁵¹:

[...] sensação de insegurança na condição salarial devido a possíveis corte nas gratificações (Questionário 5).

Os dados refletem diferenças salariais entre os concursados e demais trabalhadores, uma vez que “[...] para os trabalhadores ‘contratados temporariamente’ ou ‘subcontratados’, além dos salários serem mais baixos, o acesso aos benefícios também é mais restrito” (CÉSAR, 2010, p. 121). Um dos

terceirizada. O projeto é de autoria de Sandro Mabel (PMDB), empresário do ramo alimentício, dono da fábrica de biscoitos Mabel.

⁵¹ Em outubro de 2015, a sensação de insegurança relatada acima foi concretizada com a suspensão do adicional de insalubridade e, posteriormente, com a notícia de que uma comissão formada por trabalhadores da Secretaria de Recursos Humanos estaria elaborando uma proposta de alteração na Lei do PCCV, visando à redução de direitos (Diário de campo, 2015).

fatores para essa diferenciação é o vínculo empregatício, pois a titulação acadêmica e a GEAS são concedidas apenas para os profissionais concursados. Ressaltamos que essas divergências salariais e de benefícios trabalhistas geram situações de desconforto e desarticulação entre os trabalhadores (Diário de campo, 2015).

Está dentro do âmbito da reestruturação produtiva a formatação de comportamentos produtivos que irão cruzar políticas de incentivo e políticas de avaliação de desempenho, sendo o plano de carreira um dos exemplos.

O plano de carreira da empresa, moldado pelo aspecto da qualificação, está assentado nos requisitos de grau de escolaridade e tempo de casa, e permite uma ascensão em escala vertical com aumento real de salário. A esta política tradicional definida pela relação saber-responsabilidade-carreira, soma-se uma política de avaliação de desempenho que permite uma mobilidade em escala horizontal dentro de faixas salariais (CARDOSO; FRANCISCO, 2010, p. 84)

Estão contemplados pelas regras do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos da Assistência Social de Maracanaú 79% dos trabalhadores, restando 21% sem a garantia dos benefícios previstos no referido plano, expressando a precarização das condições salariais devido à característica do vínculo empregatício, uma vez que são trabalhadores com contrato de trabalho por tempo determinado ou terceirizado.

De acordo com Alves (2000), o crescimento da utilização de novos sistemas de pagamento faz parte das estratégias da reestruturação produtiva para aumentar o consentimento do trabalhador e reduzir a luta pelas reposições salariais, impactando nas negociações sindicais, que passam a negociar bônus de produção vinculados à produtividade, numa clara manifestação da captura da subjetividade operária. Na perspectiva do capital, essas novas formas de pagamento, como bônus por produtividade, participação nos lucros ou nos resultados da empresa, têm o objetivo de fortalecer a relação de parceria entre a empresa e os empregados.

Na realidade estudada, podemos elencar a gratificação por exercício na assistência social como um exemplo desse processo. Essa forma de pagamento ocorre em detrimento de uma política salarial que venha a atender as necessidades do trabalhador. Seus valores não são incorporados ao salário e ficam submetidos à agenda política, causando, conforme expresso anteriormente, sensação de incerteza ao trabalhador.

4.2.2 Adoecimento no trabalho: reflexos do modo de organização do trabalho na sociedade capitalista

No contexto da reestruturação produtiva, as questões referentes à relação entre saúde e trabalho são marcadas por alterações que afetaram a organização e as condições de trabalho, acarretando a precarização da força de trabalho e o agravamento do processo de adoecimento da classe trabalhadora. Esse será nosso ponto de partida para compreendermos o processo de adoecimento a que estão submetidos trabalhadores no mundo inteiro, dentre eles os trabalhadores da assistência social de Maracanaú.

O receituário destrutivo do capital financeiro avança junto com a precarização e o adoecimento da classe trabalhadora. O desemprego, segundo Antunes (2013), vem atingindo taxas elevadas nas últimas décadas nos EUA, Inglaterra, Espanha, Portugal, Itália, Grécia, França, Japão, dentre outros. De acordo com o autor, a Alemanha tem conseguido mascarar os índices de desemprego porque os compensa através da ampliação do trabalho parcial e precário, que substituiu o trabalho estável e com direitos. Quando a ameaça não se refere diretamente ao desemprego, está atrelada a empregos em condições desprovidas de segurança, como é o caso das formas de contratação pela via da terceirização e do contrato de trabalho por tempo determinado, contribuindo para a precarização do trabalho e causando sentimento de angústia no trabalhador.

As políticas públicas desenvolvidas pelos governos neoliberais, com o apoio do grande capital financeiro, agravam ainda mais a condição de precarização da classe trabalhadora, por meio da adoção de medidas como a redução de salários, o desmonte da legislação social protetora do trabalho, a reforma da previdência social. Isso amplia, pois, a deterioração dos direitos sociais e trabalhistas.

Nesse contexto, a saúde do trabalhador é afetada, seja por acidentes de trabalho, seja pelo processo de adoecimento físico e mental, que acontece em decorrência das condições próprias de trabalho ou pelo medo de adentrar na fileira do desemprego.

Porém, desde o surgimento do modo de produção capitalista, o trabalhador expressa em sua condição física e mental as marcas das suas condições de trabalho. Segundo Marx (2014, p. 312), “O capital, não tem, por isso, a

menor consideração com a saúde e com a vida do trabalhador”. A seguir um trecho citado pelo autor referente ao depoimento de um médico inglês em 1860 ao descrever como as condições de trabalho interferem na saúde do trabalhador:

Como classe, os trabalhadores de cerâmica, homens e mulheres, [...] representam uma população física e moralmente degenerada. São em regra franzinos, de má construção física, e frequentemente têm o tórax deformado. Envelhecem prematuramente e vivem pouco, fleumáticos e anêmicos. Patenteiam a fraqueza de sua constituição através de contínuos ataques de dispepsia, perturbações hepáticas e renais e reumatismos. Estão especialmente sujeitos a doenças do peito: pneumonia, tísica, bronquite e asma (MARX, 2014, p. 285).

A nomenclatura *saúde do trabalhador*, conforme Freire (2010) surgiu a partir da análise de que o processo de trabalho se constitui como espaço concreto de exploração e a saúde do operário como expressão, igualmente concreta, desta exploração. Pensar a saúde do trabalhador envolve considerar elementos como

[...] o modo como as tarefas são desempenhadas, as habilidades exigidas, as condições ambientais e tecnológicas que envolvem o processo de trabalho, a administração/gestão e organização do trabalho, mas, sobretudo, o vaticínio do reforço da condição de classe por efeito da divisão social do trabalho e, consequentemente, relações salariais, jornada de trabalho e subordinação voluntária às imposições do mercado. Saúde do trabalhador é o verdadeiro tecido conjuntivo das relações sociais de trabalho, que põe a nu a condição de exploração e as contradições reais existentes entre as classes (LOURENÇO, 2015, p. 448)

Antes do termo *saúde do trabalhador*, a concepção adotada estava voltada para os modelos de medicina do trabalho e saúde ocupacional. Portanto, o conceito de saúde do trabalhador vem superar as visões e práticas anteriores. O primeiro modelo denominado de *medicina do trabalho* é originário dos paradigmas produtivistas e mercantilistas que impregnaram o Ministério do Trabalho nos anos de 1930, sendo limitado ao controle e à prevenção restrita da doença, esta separada das relações sociais e processos que a produzem.

O segundo modelo, chamado de *saúde ocupacional*, é baseado na concepção elaborada pelo Comitê Misto da Organização Internacional do Trabalho - Organização Mundial de Saúde (OIT-OMS), em Genebra, em 1950, disseminado pela maioria dos médicos especializados em Medicina do Trabalho como o completo estado de bem-estar físico, psíquico e social. Embora este conceito represente um avanço quanto a centralidade e multidimensionalidade da saúde a ser valorizada no

trabalho, concebe-a de modo abstrato, idealizado, isolado do real processo saúde-doença e também da organização do trabalho, sobretudo no que se refere às relações sociais de produção, sem perspectiva crítica das contradições que compõem essa totalidade (FREIRE, 2010).

No Brasil, a institucionalização do movimento de Saúde do Trabalhador iniciou-se em São Paulo a partir do Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho (DIESAT), criado em 1980, com destacada participação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do médico Herval Pina Ribeiro. No Rio de Janeiro, o Centro de Estudos de Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (CESTEH/ENSP/FIOCRUZ), fundado em 1986, é o órgão responsável pelo desenvolvimento da nova concepção, teórica e operacionalmente (FREIRE, 2010).

Segundo dados do DIESAT, o quadro de adoecimento mental da classe trabalhadora é alarmante. O Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) pagou, no ano de 2014, auxílio-doença cujas causas eram transtornos mentais e comportamentais para aproximadamente 220 mil pessoas. Desses, 83.237 foram diagnosticados com quadro depressivo. Esses transtornos são a terceira causa de afastamentos do serviço no Brasil, atrás apenas das lesões por reforço repetitivo (LERs) e contusões. Em 2014, a Previdência Social desembolsou 25,6 bilhões de reais aos trabalhadores que sofreram diversos problemas de saúde. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que os transtornos mentais atinjam aproximadamente 700 milhões de pessoas no mundo, o que representa 13% do total de todas as doenças. Para muitos profissionais da área da saúde do trabalhador, o principal problema enfrentado hoje é o preconceito com relação à saúde mental, ou seja, os trabalhadores têm medo de serem diagnosticados e quase nunca reconhecem que necessitam rapidamente de um tratamento. Um estudo da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo concluiu que algumas situações de violência, como humilhação, perseguição, além de agressões físicas e verbais, prejudicam a saúde mental desses profissionais.⁵²

De acordo com Melo, Almeida e Mattos (2010, p. 204), as causas de adoecimento da classe trabalhadora diferem se comparadas às situações do período

⁵² Fonte: <<http://www.diesat.org.br/>>. Acesso em: 26 nov. 15.

fordista e o período atual da reestruturação produtiva. Vejamos o que relatam os autores:

Ao observarmos a antiga casuística em Saúde do Trabalhador, verificamos que esta apontava para números expressivos em termos de acidentes de trabalho típicos (mortes e amputação), próprios do 'padrão fordista' e doenças profissionais relacionadas a ramos de produção específicos, tais como a silicose, o benzenismo, a asbestose e o hidrargirismo. Quando nos debruçamos sobre a atualidade do problema, verificamos a associação de distúrbios novos e de patologias vinculadas ao sofrimento psíquico e às psicopatologias.

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho impactaram fortemente a classe trabalhadora, causando sofrimento e desgaste no trabalhador e gerando o crescimento do processo de adoecimento relacionado a questões psíquicas. De acordo com Silva (2011, p. 398),

A escalada do sofrimento social que se verificou ao longo das últimas três décadas no bojo da mundialização da economia foi alimentada pelo imbricamento existente entre o aumento das desigualdades e as transformações do trabalho. Desse modo, o desgaste humano assumiu novas formas e se disseminou como expressão do sofrimento social contemporâneo. Falamos de um desgaste humano que envolveu, entre outras dimensões, a saúde geral e, de modo especialmente marcante, a saúde mental dos trabalhadores. Assim, o desgaste se desenvolve, ao mesmo tempo, por um lado, pelo aumento da vulnerabilização decorrente das desigualdades de condições de vida, e por outro, pela multiplicação de fatores e processos nocivos que atingem os que trabalham e os que desejam encontrar trabalho.

Lourenço (2015, p. 458-459), ao analisar a saúde do trabalhador a partir das patologias contemporâneas, nos possibilita entender o contexto vivenciado pelos trabalhadores nos diversos espaços ocupacionais.

As patologias contemporâneas vinculadas ao trabalho, como são exemplos as LER/Dort e o sofrimento mental relacionado ao trabalho revelam que o desgaste da vida é muito mais social que apenas biológico. Obviamente a degradação da saúde é biológica (física e mental), mas a sua determinação decorre do peso das relações sociais de trabalho (dentro e fora dele), e a universalidade dessas relações, independentemente dos espaços empresariais — se do setor primário, secundário ou terciário da economia —, torna os problemas de saúde daí decorrentes também universais. Por isso, hoje, não se pode dizer que as LER/Dort são problemas que afligem apenas os trabalhadores do setor bancário ou o sofrimento mental se restringe aos professores. Apesar da precariedade dos dados estatísticos dos agravos à saúde dos trabalhadores, o quadro existente indica o nexo causal entre as patologias do trabalho contemporâneo e as atuais relações sociais de trabalho nos mais variados ramos empresariais, urbano ou rural.

No cenário brasileiro, o quadro apresentado por Silva (2013b, p. 71) denuncia o aumento alarmante de doenças relacionadas ao trabalho.

No Brasil, houve um aumento de 60%, de 2001 a 2008, no número de acidentes de trabalho. E um aumento absurdo de 586% de LER/Dort apenas de 2006 a 2008, com um custo aproximado de R\$ 2,1 bilhões, cerca de um quinto do que se gastou com o Bolsa-Família por ano, um dos programas sociais mais difundidos nos últimos governos. De acordo com o Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho (Brasil, 2008^a), houve 551.023 acidentes com CAT emitida de 2008, sendo 80% (441.925) de acidentes típicos.

Segundo Silva (2011, p. 472), a saúde no contexto da reestruturação produtiva sofre os impactos de um mundo do trabalho desregulamentado, flexibilizado, produtivista. Assim, de acordo com a autora,

O trabalho humano tornou-se, cada vez mais, um trabalho predominantemente mental. Porém o cansaço mental do trabalho intelectual intensificado e a exaustão emocional foram igualmente ignorados nas reestruturações. Esse menosprezo tem ocorrido tanto na indústria quanto nos demais setores, e de modo preocupante na prestação de serviços.

O trabalho na assistência social é essencialmente fruto do esforço mental de seus trabalhadores, uma vez que cotidianamente precisa intervir nas expressões da questão social no contexto de um Estado mínimo para as políticas sociais. De um lado, uma política pública de proteção social que se propõe a atender a quem dela necessitar; do outro, a precarização das condições materiais (infraestrutura, mobiliário, recursos humanos) contribuindo para o processo de adoecimento do trabalhador, visto que 75% dos trabalhadores do Suas de Maracanaú confirmaram a relação entre o processo de adoecimento e as condições de trabalho. Vejamos os depoimentos:

O adoecimento físico e mental provocado em decorrência da falta de mobiliário adequado para a ergonomia do trabalhador, dentre outros e a intensa carga emocional recebida dos usuários, além da frustração de não conseguir atender as necessidades trazidas pelos usuários, respectivamente, favorecem o adoecimento dos trabalhadores desse sistema. Infelizmente, não há, por parte do município, uma preocupação ou um plano de ação que vise minorar esse problema (Questionário 13).

Sim, principalmente diante das demandas que se apresentam no cotidiano profissional (tanto as relacionadas aos usuários quanto às condições de trabalho) (Questionário 16).

Sim, pois quando a equipe é insuficiente ocorre a sobrecarga de trabalho para quem está na ativa, gerando stress, dores, etc. Além disso, as condições de insalubridade acarretam outros danos à nossa saúde (Questionário 3).

As demandas enfrentadas pelos profissionais, aliadas à falta de investimento em condições de trabalho e em recursos humanos, levam à sobrecarga de trabalho e ao processo de adoecimento físico e mental do trabalhador.

Os processos de adoecimento vivenciados pelos trabalhadores do Suas de Maracanaú contemplam uma variedade de situações que vão desde o adoecimento físico até psíquico, sendo citados: problemas respiratórios, alergias, gripes, catapora, dengue, dores na coluna, enxaqueca, dores musculares, cefaleias, lesão por esforço repetitivo (LER), estresse, depressão e ansiedade. Dentre as manifestações no seu aspecto físico, temos

[...] problemas respiratórios e na coluna. Quando trabalho muito, sinto dores na lombar, pois tenho problema de hérnia de disco. Também sofro com enxaquecas quando me vejo com muitas responsabilidades e tendo que dá respostas em curto espaço de tempo (Questionário 3).

O processo de adoecimento também se manifesta em relação direta ao ambiente de trabalho, seja ele interno, dentro das instalações do CRAS, ou externo, durante as atividades esportivas realizadas na quadra sem cobertura ou nas visitas domiciliares, possibilitando, assim, o contágio por doenças infectocontagiosas, uma vez que não há, por parte dos trabalhadores, nenhum uso de equipamento de proteção individual.

Gripe - durante realização de atividades na quadra esportiva que não dispõe de cobertura/ o estresse - motivado pelo excesso de atribuições/ alergias - provocadas pela ausência de limpeza no ambiente de trabalho, haja vista a sobrecarga do profissional de serviços gerais (Questionário 5).

Contato direto com pessoas com tuberculose sem tratamento, visitas domiciliares em locais insalubres, ruas sem saneamento básico, mordedura de animais domésticos, dengue em virtude do Cras estar vizinho a um terreno baldio com grande acúmulo de lixo, etc (Questionário 7).

Dengue (CRAS vizinho a um terreno desocupado) Catapora (Questionário 9).

O destaque da pesquisa refere-se ao processo de adoecimento relacionado à saúde física e mental do trabalhador e sua relação direta com as condições de trabalho. Segundo Silva (2011, p. 405),

[...] o estresse e a fadiga não matam necessariamente em curto prazo, mas vão minando o organismo pouco a pouco. Quanto à crise, as classes trabalhadoras a terão em seus corpos por um longo período, independentemente do futuro próximo. Por isto podemos dizer que a história da doença de uma população é social e não natural; que vai se gestando nos processos sociais antes de chegar às suas expressões sensíveis.

Dentre as situações relacionadas à saúde mental, o estresse foi apontado por 42% dos participantes da pesquisa, seguido por ansiedade, com 24%, e depressão, com por 12%.

Estresse, dores musculares e cefaleias, bem como, início de processo depressivo (Questionário 8).

Um colega teve agravado um processo de depressão/ansiedade (Questionário 16).

Stress, LER, crises de ansiedade (Questionário 19).

Crises de ansiedade, depressão, stress (Questionário 20).

Segundo Barreto e Heloani (2013), nos últimos três anos houve um aumento considerável dos transtornos mentais, tornando-se causa importante de afastamentos do trabalho. Portanto, a realidade de Maracanaú não difere do que vem ocorrendo mundialmente, ou seja, o aumento de doenças relacionadas à saúde mental do trabalhador.

No município, a questão do adoecimento torna-se ainda mais grave, uma vez que o trabalhador terá redução no seu salário caso se ausente do trabalho por motivo de atestado médico, situação essa conhecida pelos trabalhadores através da “lei do atestado médico”. A Lei nº 1.985, de 10 de abril de 2013, autoriza o desconto da remuneração dos trabalhadores mesmo mediante a apresentação de atestado médico. A referida lei foi criada com a justificativa apresentada abaixo.

Após levantamento técnico, constatamos que o elevado número de atestados médicos apresentados por servidores dos diversos órgãos da Prefeitura de Maracanaú para justificar faltas tem se tornado um entrave à qualidade do atendimento aos usuários. Esse problema tem sido mais alarmante no Hospital Municipal Dr. João Elísio de Holanda, que somente de janeiro a março deste ano, contabilizou 1.579 faltas de funcionários, que mesmo justificadas, representam um grande prejuízo ao atendimento dos munícipes que dele precisa. Diante desta situação, sancionamos a Lei nº 1.985 de abril de 2013, que trata da supressão das gratificações dos servidores municipais, no mês subsequente às faltas, mesmo mediante apresentação de atestado médico, com exceção da Gratificação de

Titulação Acadêmica e da Gratificação de Produtividade, podendo os servidores reavê-las posteriormente a partir da assiduidade verificada no local de trabalho. Firmo Camurça. Prefeito de Maracanaú.⁵³

Utilizando o argumento de interesse público e o discurso da eficiência, o poder público prejudica o trabalhador, sendo esta uma prática recorrente do Estado desde a década de 1990, quando se iniciou o processo de contrarreforma do Estado que culpabiliza e penaliza o trabalhador pelas condições de precariedade das políticas sociais.

Ressaltamos que o atestado médico, para ter validade, deve ser apresentado à junta médica do Município que valida ou não o documento. Portanto, ao invés de buscar compreender quais os fatores que levam os trabalhadores do Hospital Municipal Dr. João Elísio de Holanda a adoecer, o gestor municipal aplica uma lei punitiva, retirando sua gratificação referente ao mês do atestado médico.

A partir da validade dessa lei, uma reação foi desencadeada pelos trabalhadores municipais, e iniciou-se uma série de movimentos visando pressionar o poder público para sua revogação. Foram organizadas manifestações, como um dia de paralisação das atividades ocorrida no dia 29 de maio de 2015, em frente à sede da administração municipal; lançamento de uma carta de repúdio aos vereadores de Maracanaú; caminhada dos trabalhadores da Sede da Administração Municipal até o Restaurante Popular; ocupação da Câmara Municipal de Maracanaú e do Palácio do Jenipapeiro, local sede da Prefeitura, culminando com uma reunião entre o prefeito, o sindicato e representantes de trabalhadores para negociar a revogação da lei, o que não obteve êxito, uma vez que a lei foi mantida, sofrendo apenas alteração (Diário de campo, 2015).⁵⁴

Pensar a saúde do trabalhador significa partir do entendimento de que “[...] saúde se garante com melhores condições de vida e de trabalho” (LOURENÇO, 2015, p. 448) e envolve “[...] um esforço intelectual e político para compreender as relações sociais de trabalho, bem como a especificidade do processo e da organização e gestão do trabalho na atual conjuntura” (LOURENÇO, 2015, p. 448).

O cenário apresentado pelos trabalhadores da assistência social aponta para a necessidade de implantação de uma política de saúde do trabalhador,

⁵³ Disponível em: <<https://pt-br.facebook.com/prefmaracanau/posts/651474424868508>>. Acesso em: 18 out. 2015.

⁵⁴ Segundo a nova proposta, dentro de um prazo de 90 (noventa) dias, se o trabalhador apresentar um atestado não recebe nenhum desconto; 2(dois) atestados desconta 25% do valor das gratificações e três atestados equivale a 50% de desconto.

identificada por 37% dos participantes da pesquisa como demanda para a gestão do trabalho no Suas.

Podemos concluir que as situações apontadas pelos trabalhadores como causas de insatisfação no trabalho são próprias da forma de organização do trabalho no modo de produção capitalista, pautado pela reestruturação produtiva e pela contrarreforma do Estado sob orientação neoliberal.

4.2.3 Desafios para a gestão do trabalho em Maracanaú

No decorrer da exposição, mostramos que o trabalho na sociedade capitalista vem passando por flexibilização, precarização e desregulamentação, desafiando a organização de trabalhadores e suas instituições de representação política e sindical a criarem estratégias de enfrentamento à ofensiva do capital em tempos neoliberais.

A proposta de valorização do trabalhador do Suas expressa na NOB/RH não encontra um ambiente político, econômico e ideológico favorável para sua materialização na sociedade capitalista. A reforma conservadora do Estado, orientada pelo capital internacional, reduz investimentos nas políticas sociais; no âmbito da assistência social, a prioridade de investimento tem sido os programas de transferência de renda, em detrimento dos serviços socioassistenciais. Essa realidade não contribui para a afirmação de uma política pública com qualidade e nem com o processo de valorização dos trabalhadores.

Segundo a NOB/Suas/2012, a gestão do trabalho no SUAS compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional. Ainda de acordo com o referido documento, constituem-se ações relativas à valorização do trabalhador: a realização de concurso público; a instituição de avaliação de desempenho; a instituição e implementação de Plano de Capacitação e Educação Permanente com certificação; a adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS; a instituição das Mesas de Negociação; a instituição de planos de cargos, carreira e salários (PCCS); a garantia de ambiente de trabalho saudável e seguro, em consonância às normativas de segurança e saúde dos trabalhadores e a instituição de observatórios de práticas profissionais (BRASIL, 2012).

Os motivos de insatisfação com o trabalho resultam, na maioria das vezes, em situações desafiadoras para a gestão municipal no Suas. Visando identificar esses desafios, solicitamos aos participantes da pesquisa a indicação de dez prioridades de responsabilidade da gestão municipal no tocante à gestão do trabalho.

Percebemos que muitas questões já foram analisadas nesta pesquisa, não sendo necessário retornarmos aos pontos já discutidos. São eles: contratação via concurso público; processo permanente de capacitação continuada; oferecer condições adequadas de trabalho; 30 horas semanais sem redução salarial; elaboração de normas para liberação do trabalhador em eventos de capacitação; salários condizentes com a função e jornada de trabalho; melhoria na infraestrutura; estabelecer equipes condizentes com a complexidade das demandas, implantação de uma Política de Saúde do trabalhador e exigências éticas e técnicas de trabalho. As demais ações serão analisadas sem obedecer a ordem de classificação exposta na Tabela 6, sendo algumas analisadas por bloco, por estarem interligadas.

Tabela 5 – Quantidade de trabalhadores dos CRAS, por ações de valorização do trabalhador do Suas

Ações de valorização do trabalhador do Suas	Quantidade de trabalhadores	%
Contratação via concurso público	19	79
Processo permanente de capacitação continuada	19	79
Oferecer condições adequadas de trabalho	17	70
30 horas semanais sem redução salarial	16	67
Elaboração de normas para liberação do trabalhador em eventos de capacitação	15	62
Salários condizentes com a função e jornada de trabalho	12	50
Melhoria na infraestrutura	12	50
Participação de trabalhadores e usuários nos espaços de controle social	12	50
Criar um sistema de referência e contrarreferência entre os níveis de proteção social	10	42
Estruturar o setor Gestão do Trabalho	9	37
Estabelecer equipes condizentes com a complexidade das demandas e exigências éticas e técnicas de trabalho	9	37
Implantação de uma Política de Saúde do trabalhador	9	37
Garantir de recursos para a gestão do trabalho no Suas	9	37
Funcionamento da Mesa de Negociação do Suas	9	37
Realizar planejamento estratégico	6	25
Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores	3	12
Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho	2	8
Instituir Política de Estágio Curricular no Suas	1	4

Fonte: Elaborada pela autora

As ações identificadas pelos trabalhadores do Suas representam um conjunto de necessidades dos trabalhadores, numa perspectiva de ampliação e garantia de direitos, demandando para a gestão municipal a necessidade de disputa de recursos do fundo público para priorização das ações voltadas para o fortalecimento da política de recursos humanos no Suas.

As exigências para a gestão municipal não estão deslocadas da realidade nacional, por isso a importância de articulações com as instâncias de pactuação e negociação do Suas, a fim de fortalecer os processos estruturantes do sistema.

Um entrave em relação ao financiamento da assistência social é a inexistência de percentuais mínimos de financiamento público, a exemplo da saúde e da educação. No entanto, com a lei do Suas, Lei 12.435/11, é facultada a possibilidade de repasse fundo a fundo de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para cofinanciar a contratação de trabalhadores pelos estados e municípios, desde que concursados e efetivados como servidores públicos.

As ações relacionadas à participação de trabalhadores e usuários nos espaços de controle social e a criação de um sistema de referência e contrarreferência entre os níveis de proteção social básica e proteção especial são ações identificadas como prioritárias, com 50% e 42%, respectivamente.

O controle social e a participação popular se constituem eixos estruturantes do Suas, sendo os conselhos, fóruns e as conferências espaços constituídos para o exercício da participação democrática. A importância desse tema foi expressa na VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2009, com o tema “Participação e Controle Social no Suas”. A efetiva participação nesses espaços é considerada importante para 50% dos participantes.

Um dos grandes entraves na execução da política de assistência social, que repercute diretamente no trabalho das equipes dos CRAS e CREAS, é a ausência ou fragilidade no fluxo de informações entre a proteção social básica e a proteção social especial. Assim, existe a necessidade de criação de um sistema de informação que possibilite efetivamente a referência e a contrarreferência entre os dois níveis de proteção social.

A elaboração de um quadro de necessidades de trabalhadores e a realização de um diagnóstico da situação de gestão do trabalho⁵⁵ são atribuições do

⁵⁵ Segundo o Relatório de Gestão da SASC 2014, iniciou-se, em novembro de 2014, uma pesquisa para realizar o Diagnóstico da Gestão do Trabalho, no qual se buscou traçar o perfil dos

setor de Gestão do Trabalho, que atua subordinado à Coordenadoria de Gestão do Suas. A pesquisa identificou a necessidade de fortalecimento desse setor (37%), pois ele é responsável por planejar e organizar ações de valorização do trabalhador. No decorrer da pesquisa, este encontrava-se sob a responsabilidade de uma única técnica de nível superior, demonstrando o quanto se faz urgente o seu fortalecimento.

A Mesa de Negociação do Suas se constitui um espaço para negociação e pactuação entre os diversos atores que atuam no sistema. Seu principal objetivo é estabelecer um fórum permanente de negociação entre gestores e trabalhadores onde serão debatidos todos os pontos relacionados à gestão do trabalho.

A Mesa Municipal de Negociação Permanente do Sistema Único de Assistência Social de Maracanaú foi criada através da Portaria nº 42, de 12 de setembro de 2012, portanto antes mesmo da Nacional. É composta por dez membros e seus respectivos suplentes, sendo cinco representantes entre gestores e prestadores de serviço e cinco entre trabalhadores do setor público e privado. No seu artigo 3º, recomenda-se como temas prioritários a serem pautados: Plano de Cargos e Carreiras da Assistência Social do Suas; formação e qualificação profissional; jornada de trabalho; saúde do trabalhador; periculosidade e insalubridade do trabalho; precarização do trabalho, formas de contratação e ingresso no setor público; e o acompanhamento da gestão da política de assistência social. Registra-se, no entanto, que, apesar de criada formalmente, não se efetivou na prática.

A Gestão do Trabalho é um dos eixos estruturantes do Suas, portanto deve ser tratada como uma área estratégica para o aprimoramento do sistema, reconhecendo as dimensões que envolvem o trabalho e os trabalhadores da assistência social por meio de uma gestão participativa e democrática, envolvendo gestores e trabalhadores, com os processos decisórios se dando de forma horizontal.

Vale lembrar que as demandas dos trabalhadores do Suas devem ocorrer em articulação com as demandas de outros segmentos da classe trabalhadora,

trabalhadores e levantar a participação em capacitações. A coleta dos dados se deu por meio de um formulário *online* durante os meses de novembro e dezembro. No entanto, até março de 2016 a pesquisa não havia sido divulgada (MARACANAÚ, 2014c).

visando “[...] o fortalecimento na luta geral dos trabalhadores contra o sistema de opressão e de privilégios historicamente no poder no país” (PAIVA, 2011, p. 21).

Os desafios impostos para a gestão do trabalho na assistência social encontram-se dentro dos limites da sociedade capitalista, portanto, não apontam para a superação da forma de organização societária, mas por outro lado, tencionam o capital para atendimento as necessidades básicas da classe trabalhadora.

Em tempos de ajuste fiscal, retração das políticas públicas e retirada de direitos, os aspectos apontados como necessários para a valorização dos trabalhadores se apresentam como demandas para a organização política dos trabalhadores.

4.2.4 Organização política dos trabalhadores da assistência social de Maracanaú

A partir do processo de trabalho taylorista/fordista, estabeleceu-se um sistema de regulação fundado em um “compromisso” entre capital e trabalho mediado pelo Estado de Bem-Estar que se efetivou em países de capitalismo avançado com a intenção de “conciliar” os interesses entre capital e trabalho, sendo os sindicatos e partidos políticos os mediadores organizacionais e institucionais que se colocavam como representantes oficiais dos trabalhadores.

Segundo Antunes (2002), esse compromisso tinha como base a ilusão de regular e controlar o sistema do capital e o compromisso de implementar ganhos sociais e seguridade social para os trabalhadores dos países centrais, desde que a discussão sobre o socialismo não acontecesse. Importante registrar que esse “compromisso” tinha como sustentação a enorme exploração dos trabalhadores dos países periféricos, sendo estes excluídos do “compromisso” social-democrata.

O rompimento do pacto taylorista/fordista e a adoção do toyotismo representou uma nova ofensiva do capital na produção e contra o trabalho assalariado, debilitando seus organismos sindicais e partidários e atingindo “[...] a *materialidade e a subjetividade do ser-que-vive-do-trabalho*” (ANTUNES, 2003, p. 149, grifo do autor) contribuindo para a formação de uma crise nas organizações sindicais.

A organização do trabalho nos moldes da reestruturação produtiva, baseada na tecnologia, não necessita da concentração de trabalhadores em um

único espaço físico. A produção e a força de trabalho se organizam de modo descentralizado, em unidades enxutas e flexíveis em diferentes países, o que contribui para o processo de fragmentação e desarticulação da classe trabalhadora, fragiliza as forças de trabalho e destrói os avanços arduamente conquistados.

Segundo Antunes (2003), as transformações ocorridas no mundo do trabalho afetaram duramente a forma de ser da classe trabalhadora, tornando-a mais heterogênea, fragmentada e complexificada, resultando em graves consequências para os organismos de representação sindical. Como expressão dessa crise destaca-se: a) o fenômeno da dessindicalização, expresso pela tendência de diminuição das taxas de sindicalização a partir da década de 1980 nos países capitalistas industrializados; b) a diminuição dos trabalhadores estáveis e o aumento dos trabalhadores em situação de precarização. Historicamente, os sindicatos organizavam a luta dos trabalhadores assalariados, sendo um desafio à organização dos trabalhadores parciais, temporários, precarizados; c) a intensificação da tendência neocorporativista, que tende a se limitar a defesa dos interesses dos trabalhadores estáveis; e d) a diminuição dos movimentos grevistas nos países do capitalismo avançado.

As cinco tendências em curso, apresentadas por Antunes (2003), contribuem para entendermos a forma de organização e o tamanho do desafio dos sindicatos diante das mudanças em curso. São elas: a) uma crescente individualização das relações de trabalho, direcionando as relações entre capital e trabalho para o universo micro da empresa, sendo sua expressão o sindicalismo de empresa; b) a forte desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, atingindo fortemente as conquistas históricas do movimento sindical; c) o esgotamento dos modelos sindicais vigentes nos países avançados, dentre eles o sindicalismo de participação, que tem atendido reivindicações mínimas ou até mesmo negativas em relação às demandas da classe trabalhadora; d) uma crescente tendência de burocratização e institucionalização das entidades sindicais, distanciando-se das lutas anticapitalistas; e, por fim, e) aliado ao culto do individualismo e da resignação social, o capital amplia sua ação isoladora e coibidora dos movimentos de esquerda, gerando um clima de hostilidade em relação aos movimentos de esquerda e os sindicatos combativos.

Conforme Antunes (2003, p. 72, grifo do autor), esse quadro dificulta “[...] as possibilidades do desenvolvimento e consolidação de uma *consciência de classe*

dos trabalhadores, fundada em um sentimento de *pertencimento de classe*".

A crise atingiu profundamente a subjetividade do trabalho, sua consciência de classe. Os sindicatos passaram a adotar posturas cada vez mais defensivas e gradativamente foram abandonando seus traços anticapitalistas, adotando o discurso da conciliação do trabalho e do capital.

Neste contexto se desenvolve o sindicalismo de participação, em substituição ao sindicalismo de classe. Nas palavras de Antunes, "Participar de tudo..., desde que não se questione o mercado, a legitimidade do lucro, o *que* e para *quem* se produz, a lógica da produtividade, a sacra propriedade privada, enfim, os elementos básicos do complexo movente do capital" (2003, p. 150).

A crise nas organizações sindicais teve início na década de 1980, nos países do capitalismo avançado. Nos anos 1990, dada a dimensão da mundialização do capital, se espalhou para os países do Terceiro Mundo, atingindo o Brasil.

Enquanto os países centrais vivenciavam a crise do sindicalismo, o Brasil, na década de 1980, assume um movimento inverso. Segundo Alves (2000), o país experimentava a explosão do sindicalismo, em função do aumento no índice de sindicalização (em decorrência do sindicalismo de assalariados médios e de serviços), do avanço do sindicalismo rural, da criação de centrais sindicais. Foi um momento marcado por inúmeras greves, porém com resultados limitados a uma estrutura sindical corporativa. No entanto, "[...] apesar da explosão do sindicalismo nos anos 80, a estrutura sindical no país ainda preservava, por diversos motivos, a fragilidade no plano organizativo" (ALVES, 2000, p. 290). Data desse período a criação do Partido dos Trabalhadores (1980) e da Central Única dos Trabalhadores (1983).⁵⁶

O Brasil adentra a década de 1990, sob a égide neoliberal, vivenciando uma profunda recessão e o aumento do desemprego, o que contribuiu para a redução no número de greves e de grevistas, iniciando, assim, a crise do sindicalismo no Brasil. As práticas sindicais passaram a ser repensadas. As

56 "A CUT nasceu da associação de diversas forças com tradições sindicais distintas - setores da esquerda, da pastoral operária, sindicalista independentes - que tinham como objetivo a construção de um sindicalismo autônomo, em oposição ao atrelamento das entidades sindicais às estruturas do Estado. Nasceu rejeitando as formas de conciliação de classe e defendendo o amplo direito de greve e uma ação sindical mais combativa nos embates com governos e patrões. O 'sindicalismo cutista' buscava representar os assalariados do campo e da cidade e também a emergente organização dos trabalhadores de setores médios e de serviços, tais como bancários, professores, médicos, funcionários públicos etc." (ANTUNES, 2011, p. 156).

estratégias de confronto foram abandonadas, adotando-se de negociação com o capital (ALVES, 2000).

Com o avanço do neoliberalismo no Brasil, iniciam-se as transformações na postura dos sindicatos. Na Central Única dos Trabalhadores (CUT), começa a ganhar força uma postura de abandono de concepções socialistas e anticapitalistas, em nome de uma acomodação dentro da ordem. Nos anos de 1990, a central adota uma postura propositiva e de negociação: “[...] rejeitando a estratégia de confronto predominante na década de 1980, a CUT defendeu e praticou um sindicalismo cada vez mais moderado, em boa medida resultante do refluxo da atividade sindical no plano nacional e internacional” (ANTUNES, 2011, p. 158). A entidade transformou-se em uma “[...] central sindical cada vez mais burocratizada, institucionalizada e negocial” (ANTUNES, 2011, p. 142).

A Força Sindical, criada em 1991, pode ser vista como um desdobramento do chamado sindicalismo de resultados. Sua prática está pautada em ações que rejeitam o confronto com os patrões, possibilidade apenas admitida após esgotadas todas as formas de negociação (ANTUNES, 2011). O sindicalismo da Força Sindical encontra-se em perfeita sintonia com as orientações neoliberais.

Para Alves (2000), a mudança de postura nos sindicatos reflete, no plano político-ideológico, a debilitação estrutural do mundo do trabalho organizado e o surgimento de um novo (e precário) mundo do trabalho, resultado da nova etapa de acumulação capitalista flexível. Reflete a “[...] incapacidade relativa de erguer uma contra-hegemonia à lógica do capital” (2000, p. 276).

O impacto da reestruturação produtiva em um país como o Brasil, que não presenciou uma política de pleno emprego nem um Estado de Bem-Estar, tende a ser agravado pela situação já existente de desemprego e desproteção social.

Nas organizações públicas, a reestruturação produtiva tem promovido novas formas de organização do trabalho, a partir do enxugamento e da terceirização dos postos de trabalho. Além disso, ocorrem perdas de direitos materializados em benefícios, como vale-alimentação, vale-transporte, convênios médicos, gratificações, entre outros, que deixam de ser repassados aos trabalhadores sob o argumento de crise fiscal do Estado. Por outro lado, mecanismos como o aumento da produtividade e o estabelecimento de metas foram incorporados, gerando novas formas de controle e fiscalização do trabalho profissional (SILVA; RAICHELIS, 2015).

A vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 2002 não representou a ruptura como o neoliberalismo. Após as derrotas eleitorais de Lula em 1994 e em 1998, intensificou-se a política de alianças com vários setores do centro e da direita a fim de assegurar as condições necessárias para a vitória na eleição seguinte. A aceitação de um acordo de “intenções” com o Fundo Monetário Internacional (FMI), assinado por Lula por ocasião da eleição em 2002, representa a nova fase de plena sujeição à institucionalidade. Nos termos de Antunes (2011, p. 145, grifos do autor),

O PT de Lula publicou, então, a ‘Carta ao povo brasileiro’, onde deixava clara a sua adesão ao documento, evidenciando sua política de subordinação ao FMI e aos setores financeiros internacionais. Por isso, esse documento tornou-se conhecido como ‘Carta aos banqueiros’. O PT de Lula, para ganhar as eleições, deveria integrar-se definitivamente à chamada fase da *mundialização e financeirização do capital*, adaptando-se ao mundo globalizado e aos seus imperativos dominantes.

Com isso, o partido sofreu oposição de setores da base e da militância do PT, bem como dos movimentos sociais, do sindicalismo de classe e do MST. Mesmo assim, prevaleceu a decisão dos setores majoritários e dominantes do partido, sob o argumento de que essa postura seria necessária para que a vitória política e eleitoral fosse obtida em 2002. Assim o PT foi se transformando em um partido da ordem, e Lula passou a gozar da confiança das principais frações das classes dominantes, incluindo a burguesia financeira, o setor industrial e o agronegócio. Seu governo foi marcado por um projeto de clara continuidade ao neoliberalismo e subordinação aos interesses do FMI (ANTUNES, 2011).

A CUT e a Força Sindical, inimigas no passado, passaram a participar do governo Lula. O sindicalismo combativo foi derrotado pela forte política de cooptação do governo petista. Os setores mais à esquerda, que recusaram a cooptação e a política assistencial, vêm procurando criar novos polos de organização, resistência e confrontação ao governo, reunindo setores socialistas e anticapitalistas na Coordenação Nacional de Lutas (Conlutas)⁵⁷ e na Intersindical⁵⁸ (ANTUNES, 2011).

⁵⁷ “A Conlutas foi criada recentemente como embrião de uma nova central dos trabalhadores, rompendo com a CUT e tendo como principal força política o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), além de incorporar parcelas do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e outros setores de esquerda independentes. Propõe-se a organizar não só os sindicatos, mas também os movimentos sociais extrassindicais, e vem crescendo em importância no último período, avançando na oposição que fez ao governo Lula, lutando contra a perda de direitos e procurando organizar um

Os desafios para o movimento sindical são enormes, a começar pela crescente individualização das relações de trabalho e a tendência das empresas de combater o espírito de solidariedade e a consciência de classe; a luta para combater a ideia falaciosa de que trabalhadores são “colaboradores”; a luta contra a destruição de direitos e a precarização das condições de trabalho; a luta pela autonomia, liberdade e independência sindical em relação ao Estado, são alguns exemplos dos desafios a serem enfrentados.

As transformações que impactam a classe trabalhadora e suas organizações representativas também são sentidas pelos trabalhadores da assistência social de Maracanaú. Seu quadro de funcionários é formado por profissionais, na sua maioria, do sexo feminino, com vínculos empregatícios diferenciados, apresentando significativa tendência de crescimento para trabalhadores terceirizados e por contrato de trabalho temporário; existência de diferenciação salarial conforme vínculo empregatício; com formações, níveis de titulação e carga horária diferenciados, sendo residentes, na sua maioria, de outros municípios. Esse perfil aponta para a fragmentação, heterogeneização e complexificação dos trabalhadores e contribui para a construção e defesa de interesses individualizados.

Percebo que, em geral, atualmente, os trabalhadores têm participado quando algo os interessa individualmente, isso é o que o leva, muitas vezes, a se fazer presente, por exemplo, nas reuniões do Fórum. Ainda não há a percepção de que é um espaço de lutas coletivas, independentemente de qual nível o trabalhador faça parte: nível superior, médio, fundamental (Questionário 8).

A participação é ainda restrita e inconstante e fica limitada a determinados interesses (Questionário 16).

A organização política dos trabalhadores da assistência social encontra-se em processo de construção. De acordo com a pesquisa, 63% dos participantes nunca participaram de atividade de sindicato ou de conselho de classe, 83% não são filiados ao Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Maracanaú (SISMA) e 92% não conhecem suas bandeiras de luta.

amplo espectro de forças sociais que hoje estão fora das organizações existentes” (ANTUNES, 2011, p. 148-149).

⁵⁸ “A Intersindical é também oriunda de setores críticos que romperam com a CUT e conta com boa presença de militantes sindicais do PSOL, ex-militantes do PT e outros setores de esquerda independentes. Tem um perfil mais acentuadamente sindical, voltado para a reorganização do sindicalismo de classe” (ANTUNES, 2011, p. 149).

Esses números expressam o sentimento de não representatividade pelo sindicato, devido à sua postura de completa integração com os interesses do órgão empregador. Essa constatação resulta no afastamento do trabalhador do seu órgão de representação política e no enfraquecimento das formas de resistência. Segundo Antunes (2003), a redução no número de trabalhadores sindicalizados e a postura do sindicato atrelada aos interesses do capital ou do Estado se configuram elementos que compõem a crise do sindicalismo no Brasil e no mundo.

Para Alves (2000), a perda da representatividade sindical, a debilitação político-ideológica da perspectiva de classe e a crescente dificuldade em agregar interesses são elementos que contribuem para a compreensão da crise do sindicalismo.

Apesar de os trabalhadores não possuírem histórico de participação e organização política em sindicatos ou conselhos de classe, essa realidade se altera quando se trata da participação no Fórum Municipal de Trabalhadores do Suas de Maracanaú.

Quanto à participação nas reuniões do Fórum Municipal de Trabalhadores do Suas de Maracanaú, 71% assinalaram que participam dos encontros, sendo 37,5% de forma esporádica e 33,5% de forma regular. 21% afirmaram nunca ter participado e 8% não responderam à pergunta. O Fórum é considerado pelos trabalhadores como importante espaço de luta que precisa contar com maior participação dos trabalhadores. Segundo os depoimentos, a participação é considerada inexpressiva, insuficiente e insatisfatória.

Inexpressiva ainda, apesar dos esforços de alguns trabalhadores, nesse primeiro semestre do ano em curso. Percebo, no entanto, que pode ser um espaço político de organização coletiva extremamente importante para nós, trabalhadores, se participarmos com mais frequência e imprimindo qualidade e legitimidade ao mesmo (Questionário 3).

Ainda é insuficiente e insatisfatória. Não há engajamento suficiente para uma efetiva representatividade dos trabalhadores. Porém, acredito que estamos em um processo de legitimação (Questionário 5).
Está buscando seu fortalecimento, mas ainda está fragilizado pela falta de adesão dos trabalhadores e a falta de condições objetivas por parte da gestão (Questionário 13).

Ainda desarticulado e pouca adesão dos profissionais de nível médio (Questionário 20).

Importante e essencial, embora haja pouca participação dos trabalhadores. É uma forma de organização dos trabalhadores para que possam lutar por melhores condições de trabalho (Questionário 22).

A fragmentação, complexificação e heterogeneização da classe trabalhadora, expressa através da forma de contratação, são elementos que contribuem para a não participação dos trabalhadores, principalmente aqueles com vínculos precarizados, tais como os terceirizados, contratos temporários e os trabalhadores da rede socioassistencial, tornando-se um desafio aglutiná-los na luta por melhores condições de trabalho e salário.

Precisa ser mais fortalecida, através da maior participação dos trabalhadores e sensibilização dos coordenadores para facilitar a presença daqueles que apresentam desejo de comparecer mas não tem vínculo empregatício fortalecido (Questionário 7).

O maior desafio refere-se à participação dos trabalhadores. Acredito que a organização se refira à coesão dos trabalhadores e a participação nos espaços de luta, possibilitada, principalmente, através da garantia dos vínculos trabalhistas, proveniente de concurso público (Questionário 5).

Reduzida, com número incipiente de profissionais de nível médio e de ONG (Questionário 18).

Essa tarefa encontra, segundo Melo, Almeida e Mattos (2010, p. 200), inúmeros impedimentos, uma vez que

A transformação do cotidiano num espaço de exercício de ações políticas, encontra sérios impedimentos em um contexto de precarização das relações de trabalho, como o instituído pela terceirização: trabalhadores em permanente substituição, desqualificados, cujo vínculo empregatício tem como característica a fragilidade, submetidos a riscos e cargas de diferentes naturezas, obsessivamente ocupados com a garantia da renda mínima necessária à sobrevivência e permanentemente assaltados pelo medo do desemprego estrutural, da falência das sub-contratadas, pela desproteção social fundada por um Estado cada vez mais ausente das políticas sociais.

Diante desse contexto, os “[...] trabalhadores, dificilmente, encontrarão a energia necessária para o embate coletivo seja por melhores condições de trabalho, seja por pleitos salariais, seja por requisições de natureza legal” (MELO; ALMEIDA; MATTOS, 2010, p. 201).

Para além da precarização do vínculo trabalhista, a pesquisa aponta outros entraves para a participação dos trabalhadores nas reuniões do Fórum.

Entraves esses relacionados a interesses individuais e imediatos, em detrimento da coletividade e de lutas que demandam uma maior articulação política.

Também percebo que há certa ansiedade para se conquistar aquilo que se busca, enquanto que é sabido que as conquistas trabalhistas têm histórico de serem demoradas, mas que, para acontecerem, é necessário a participação ativa dos trabalhadores e, por conta dos resultados morosos, há uma desmotivação e desistência dos trabalhadores (Questionário 8).

Sob a lógica do pensamento neoliberal, ocorre o predomínio dos padrões de comportamentos individualistas, ao invés do fortalecimento dos sujeitos coletivos. Isso impacta diretamente no terreno da participação política dos trabalhadores.

Dessa forma, todos esperam conquistas, mas poucos se colocam para realizar o trabalho (Questionário 1).

Muitos não reconhecem a importância desse espaço e esperam que um pequeno grupo de pessoas à frente do processo resolvam todas as questões sem se implicar no processo (Questionário 22).

O Fórum, como espaço político de organização coletiva para reivindicações dos direitos dos trabalhadores da assistência social, encontra-se em processo de formação e legitimação, sendo sua implantação recente. O Suas tem apenas dez anos, e a maioria dos trabalhadores adentraram no município somente em 2012.

As pessoas que compõem o Fórum estão aprendendo a se organizar. Tudo se encontra em fase inicial, é necessário muito estudo para compreender a maneira mais apropriada de se lutar pelo que deseja (Questionário 1).

Outro aspecto que apontaria como desafio é o próprio avanço da dimensão política, do reconhecer-se como sujeito político, da potencialização, usando os termos da PNAS, dessa dimensão, imprescindível para o avanço da sociedade (Questionário 3).

Acredito que, no presente momento, o Fórum de Trabalhadores está se reestruturando, buscando legitimação, principalmente com a finalidade de ser representativo (Questionário 5).

Ainda se estabelecendo como espaço de reivindicações e estudo dos trabalhadores, bem como espaço de poder coletivo na busca de melhorias para os trabalhadores e, conseqüentemente, seu exercício profissional (Questionário 8).

Os trabalhadores encontram-se no processo inicial de construção de uma consciência que os impulse a lutar coletivamente por melhores condições de

trabalho e de salário, e o maior desafio é processo de consciência de classe, de pertencimento de classe, conforme afirma Antunes (2003).

Falta tempo, falta histórico de engajamento político. Percebo que só agora muitos dos trabalhadores estão buscando entender o processo de organização política e dificulta no momento de tomar decisões (isso está relacionado aos colegas que se dispõem a liderar o Fórum) e a grande maioria se deixa levar pelo cotidiano, tentando dar conta das demandas do equipamento, como ao que parece também não possuem histórico de luta acomodam-se (Questionário 1).

[...] me preocupa esse sentimento de não pertencimento à classe trabalhadora, como também acontece com trabalhadores com vínculo de contrato ou terceirizado, que, às vezes, não têm o sentimento mencionado anteriormente, mas costumam ficar apreensivos quanto a suas participações no Fórum e uma possível demissão como retaliação (Questionário 8).

O fortalecimento da classe enquanto sujeitos coletivos ainda se apresentam como um dos grandes desafios a ser superado (Questionário 17).

O maior desafio é o reconhecimento da identidade de trabalhador do SUAS e a falta de engajamento nos espaços de organização dos trabalhadores, como o Fórum (Questionário 22).

A pesquisa constata que o espaço do Fórum de Trabalhadores do Suas encontra-se em processo de legitimação e fortalecimento para o enfrentamento à precarização das condições de trabalho e salário, no entanto as dificuldades estão sintonizadas com o cenário mundial, em decorrência das transformações ocorridas no mundo do trabalho, que impactaram fortemente a materialidade e a subjetividade do trabalhador, refletindo na crise das organizações políticas e sindicais.

Segundo Boschetti (2011), os desafios postos ao trabalho profissional não são exclusivos de uma profissão ou de uma determinada política, e seu enfrentamento só será possível através de lutas coletivas em defesa da classe trabalhadora.

Conforme apresentamos, em um contexto de ajuste fiscal, crise política, fragilização da esquerda e de uma ofensiva dos setores da direita, são inúmeros os desafios para os trabalhadores do Suas. Contudo, a luta em defesa de um trabalho com direito torna-se imperativa para a classe trabalhadora na contemporaneidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação da assistência social enquanto política de seguridade social de responsabilidade do Estado e direito do cidadão revela-se um grande desafio se considerarmos o cenário de ajuste fiscal que fragiliza as políticas sociais.

Desde a sua inserção na Constituição Federal de 1988, a assistência social adquiriu um arcabouço normativo, no sentido de sinalizar o necessário rompimento com práticas assistencialistas e clientelistas e, conseqüentemente, disseminar sua inserção no campo dos direitos. Registramos o seu significativo avanço após a aprovação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em 2005, momento em que ocorre o processo de definição de seus serviços e a implantação de uma rede de equipamentos sociais de atendimento descentralizado à população. Esta rede é organizada por níveis de complexidade.

A Política Nacional de Assistência Social/2004 se propõe a garantir serviços, programas, projetos e benefícios para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem. São inúmeros os desafios para a garantia das condições necessárias para executar uma política que se propõe a atender a quem dela necessitar, dentro de um contexto de reestruturação produtiva com flexibilização e precarização das condições de trabalho e redução dos gastos sociais.

Nessa dissertação, realizamos a pesquisa com o objetivo de analisar as condições de trabalho na política de assistência social no contexto da crise do capital. Procuramos demonstrar a relação existente entre as transformações ocorridas no mundo do trabalho a partir da década de 1970, com o início do processo de reestruturação produtiva, tendo como conseqüências para a classe trabalhadora o desemprego estrutural; a precarização e flexibilização das condições de trabalho; e a desregulamentação do Estado e sua contrarreforma a partir da década de 1990, sob orientação neoliberal. Tudo isso impacta, após a implantação do Sistema Único de Assistência Social, no cotidiano dos trabalhadores da assistência social de Maracanaú.

Importa ressaltar que foram fundamentais os dados obtidos durante a pesquisa de campo. Este possibilitaram elementos para compreendermos como os trabalhadores da política de assistência social de Maracanaú percebem as relações no trabalho, conhecermos quais os desafios apontados por esses trabalhadores no

tocante a gestão do trabalho e quais as formas de organização política desses trabalhadores no enfrentamento à precarização.

As transformações ocorridas no mundo do trabalho, sob a ofensiva do neoliberalismo, marcaram um processo de abertura da economia brasileira que contou com políticas de privatizações e ajuste fiscal a fim de conciliar a lógica do capital com os interesses da economia globalizada. Com isso, os setores industriais adotaram programas de reestruturação produtiva como a terceirização, tendo como objetivo a redefinição de estratégias de competição.

No contexto de precarização estrutural do trabalho e desmonte da legislação trabalhista, o processo de flexibilização do trabalho, sob a falácia de combater o desemprego, significa aumentar ainda mais os mecanismos de exploração do trabalho, destruindo os direitos sociais que foram duramente conquistados pela classe trabalhadora.

Esta nova configuração do trabalho não se reserva apenas ao setor privado, mas adentra o serviço público, num processo de reestruturação institucional do trabalho que afeta diretamente os trabalhadores sociais. Aliado às condições de trabalho, este processo vem impactando o trabalhador do Suas na própria precarização contratual, afetando a sua vida cotidiana, sua saúde e sua qualidade de vida.

Durante os últimos dez anos, o município de Maracanaú empreendeu esforços para implantar e implementar o Suas através da criação de uma rede de equipamentos de proteção social básica e especial e de segurança alimentar e nutricional, descentralizando os serviços e ampliando a cobertura do atendimento à população, no entanto as dificuldades são inúmeras na estruturação e organização desses serviços.

A pesquisa permitiu identificar a precarização nas instalações físicas, nos equipamentos e mobiliários existentes, denunciando o improvisado e a inadequação dos espaços para o desenvolvimento do trabalho. Essas questões interferem no fazer profissional e contribuem para a precarização do trabalho, favorecendo o processo de adoecimento do trabalhador.

A pesquisa demonstrou ainda que a falta ou a precariedade das instalações nos CRAS faz com que não haja a garantia da privacidade dos usuários. Isto se agrava em situações em que os usuários tiveram seus direitos violados e buscam o CRAS para recompor esses direitos. A ausência de espaço com recursos

para garantir o sigilo profissional gera uma situação de exposição, e não de proteção institucional, agravando, assim, a violação de direito.

Historicamente, a prática de improvisação na assistência social está atrelada ao seu não reconhecimento enquanto uma política pública assegurada a um cidadão de direito; por isso faz-se necessário romper com a ideia de que o trabalho social com famílias possa ser realizado em um espaço improvisado, sem as condições adequadas.

O levantamento das ações desenvolvidas nos CRAS permitiu identificarmos a predominância de atividades voltadas para atendimento individual proveniente da demanda espontânea, em detrimento das atividades no âmbito coletivo, de caráter mais educativo, preventivo e reflexivo. A existência de uma equipe reduzida, a precariedade do espaço, além da insuficiência de recursos materiais e de capacitações, são elementos que contribuem para o trabalho individualizado.

Percebemos, neste estudo, que é atribuída ao trabalhador uma carga maior de ações do que as previstas nos manuais de orientações técnicas, e estas ações vêm sendo desempenhadas por um quantitativo reduzido de profissionais, dentro de um processo de trabalho burocrático e estressante.

A pesquisa identificou atividades que não são de competência da equipe de referência de nível superior do CRAS, contribuindo ainda mais para a intensificação do trabalho, em um contexto em que se constata a ausência de condições éticas e técnicas de trabalho, patentes na infraestrutura e nos equipamentos disponíveis para a execução do trabalho. O conjunto dessas condições leva à sobrecarga de trabalho e compromete a qualidade do serviço prestado a população.

A precarização vivenciada pelos trabalhadores do Suas de Maracanaú, expressa no quadro apresentado de insatisfação em relação às condições de trabalho, se assemelha àquela vivenciada pelos trabalhadores do Suas em nível nacional, portanto, não se trata de uma realidade específica, e sim de uma condição estrutural, ocasionada pela forma de organização do Estado frente às orientações dos organismos internacionais para o enfrentamento da questão social, tendo como horizonte a manutenção dos interesses do capital.

As orientações contidas na NOB/RH/Suas não se concretizaram nos municípios e já não são suficientes, após dez anos de Suas. Além da luta para a

garantia do concurso público, do Plano de Capacitação Continuada, do Plano de Cargos, Carreiras e Salários, da instalação da Mesa de Negociação do Suas, da existência de um setor específico responsável pela Gestão do Trabalho no Suas, as necessidades apresentadas pelos trabalhadores envolvem a luta pela redução da jornada de trabalho para 30 horas semanais, sem redução de salário; a adequação do quantitativo da equipe de referência tendo em vista a demanda; a participação dos trabalhadores na elaboração e acompanhamento em todos os espaços de discussão que envolva a política de assistência social e seus trabalhadores, desde a participação nos espaços de controle social, até nas comissões que determinam os critérios do PCCS e no Plano de Capacitação numa tentativa de garantir o direito do trabalhador e de possibilitar transparência e legitimidade dos processos e a implantação de uma Política de Saúde do trabalhador do SUAS, tendo em vista, o processo de adoecimento a que este trabalhador está submetido. Sendo estas necessidades apontadas pelos participantes da pesquisa como fundamentais no processo de valorização do trabalhador do Suas, considerando os limites impostos pela sociedade regida pelo capital.

A descoberta mais impactante desta pesquisa refere-se ao processo de adoecimento que vem acometendo os trabalhadores da assistência social. A pesquisa revela que os trabalhadores estão adoecendo, tendo reflexos tanto na saúde física, como mental proveniente da sobrecarga e das precárias condições de trabalho.

Contrariando as orientações da Constituição Federal de 1988 e as orientações da NOB/RH/Suas, o processo de precarização através da flexibilização e da terceirização nas relações de trabalho no âmbito do Suas adentra o município de Maracanaú e provoca a precarização das condições em que esse trabalho se realiza. A Política Nacional de Assistência Social defende a prestação de serviços continuados e a construção e manutenção de vínculos, porém, o trabalho por tempo de contrato temporário resulta em descontinuidade do serviço, rompimento de vínculos com usuários e descrédito da população para com as ações do poder público.

Os trabalhadores da assistência social em Maracanaú convivem com duas realidades distintas: os trabalhadores com vínculo estável inseridos no Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos, o que permite uma progressão e uma promoção na carreira profissional; o recebimento de gratificações; a prioridade para

participação em cursos de capacitação profissional e os trabalhadores com vínculo de trabalho precarizados, sujeitos ao trabalho desprotegido. Essa divisão, aliada ao cenário de desemprego estrutural e a fragilidade do sistema de proteção social, contribui para o processo de fragmentação, complexificação e heterogeneização da classe trabalhadora e repercute na forma de organização política desses trabalhadores contribuindo para a fratura de formas históricas de organização.

A pressão sobre os trabalhadores para o atendimento da demanda social não deve ocorrer às custas da precarização e subalternização do trabalho profissional, com baixos salários, número reduzido de profissionais, precárias instalações físicas, ausência de material para o desenvolvimento das atividades e do processo de adoecimento do trabalhador.

Constatamos, por meio da pesquisa, que mesmo diante da precarização vivenciada pelos trabalhadores, existe um compromisso com o trabalho realizado e um interesse pela constante qualificação profissional, visando assegurar um serviço de qualidade e pautado na concepção do direito social.

Vimos, no decorrer da exposição, que são inúmeros os desafios para a gestão do trabalho no Suas. O processo de contrarreforma do Estado prevê a redução dos gastos sociais e o enxugamento da máquina estatal, sob o pretexto de torná-la eficiente e ágil. A prioridade no âmbito da assistência social são os programas de transferência de renda, em detrimento dos serviços socioassistenciais. Essa realidade fragiliza os serviços socioassistenciais e contribui para a precarização das condições de trabalho.

Historicamente, a assistência social é marcada pela restrição de recursos financeiros, por precárias condições de infraestrutura, pela falta de capacitação dos seus trabalhadores e pela precarização das condições do trabalho, refletindo na qualidade dos serviços prestados e na ausência de garantia de direitos. O Suas representa a esperança de um rompimento com esse legado histórico, porém, sua concretização ainda depende de muita luta para resistir a desregulamentação do Estado, sendo este o maior desafio para os movimentos sociais, trabalhadores, gestores, intelectuais, usuários que lutaram e lutam em defesa de uma política de assistência social pública, de qualidade, conforme determina a PNAS, a NOB/Suas e a NOB/RH/Suas e demais instrumentos normativos.

Em relação à organização política dos trabalhadores do Suas, verificamos um número ainda reduzido participando das atividades organizadas pelo Fórum dos

Trabalhadores do Suas, embora essa fragilidade não anule a importância e os esforços que alguns trabalhadores empreendem visando fortalecer o movimento coletivo de resistência frente à precarização vivenciada cotidianamente no exercício profissional e que repercute na qualidade dos serviços ofertados a população.

Estamos vivendo em tempos difíceis, com a ofensiva do capital, que retira direitos da classe trabalhadora, seja na precarização e focalização dos serviços prestados, seja na precarização das condições de trabalho. Isso é feito em nome de uma crise provocada pela necessidade do capital de autovalorizar-se. Assim, a classe trabalhadora é “convidada” a dividir os prejuízos, mas é excluída da riqueza socialmente produzida.

Consideramos que os resultados expostos nesta pesquisa têm como referência informações levantadas até julho de 2015, no entanto, depois disso o campo pesquisado passou por alterações significativas.

No decorrer do desenvolvimento da pesquisa, aconteceram situações que agravaram a realidade apresentada, como por exemplo, como a inauguração do décimo primeiro CRAS, chamado de CRAS Timbó, sem contratação de trabalhadores; a retirada da insalubridade dos profissionais que atuam nos equipamentos de proteção social; a transferência de coordenações e de técnicos entre os equipamentos, alterando as equipes e causando insegurança e insatisfações nos trabalhadores; alteração nos critérios de acesso a promoção previsto pelo PCCV, sem o conhecimento dos trabalhadores e com critérios restritos, com claro objetivo de prejudicar os trabalhadores, enfim, uma série de novos ataques aos direitos dos trabalhadores. Tais questões demandam novos estudos, tendo em vista o agravamento da precarização das condições de trabalho e a perda de direitos.

Não devemos ter ilusões quanto às possibilidades de reforma no sistema capitalista, uma vez que sua lógica é intrinsecamente destrutiva, traço que se acentuou, em especial, a partir da reestruturação produtiva do capital em escala mundial, daí a necessidade de uma luta constante da classe trabalhadora para se contrapor a redução de direitos presente na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaaios sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. A crise, o desemprego e alguns desafios atuais. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 104, p. 632 – 636, out./dez. especial. 2010.

_____. **O continente do labor**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. A corrosão do trabalho e a precarização estrutural. In: NAVARRO, Vera Lúcia Navarro; LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza. **O avesso do trabalho III: saúde do trabalhador e questões contemporâneas**. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. In: **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. A sociedade dos adoecimentos no trabalho. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 123, p. 407 – 427, jul./set. 2015.

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2000.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: BORON, Atilio *et al.* **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Editora Paz e Terra Ltda. São Paulo, p. 9 -23, 2012.

BARRETO, Margarida; HELOANI, Roberto. Assédio laboral e as questões contemporâneas à saúde do trabalhador. In: NAVARRO, Vera Lúcia Navarro; LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza. **O avesso do trabalho III: saúde do trabalhador e questões contemporâneas**. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 4ed. São Paulo: Cortez; Biblioteca básica de serviço social, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Política social no contexto da crise capitalista. In: **Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 301-321, 2009.

_____. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIRA, Maria Helena Tenório. **Trabalho e**

seguridade social: percursos e dilemas. 2ed. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro; FSS/UERJ, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 79, p. 108 – 132, ano XXV especial. 2004.

_____. Condições de trabalho e a luta dos (as) assistentes sociais pela jornada semanal de 30 horas. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 107, p. 557 – 584, jul./set. 2011.

_____. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 112, out./dez, especial, p. 754 – 803, 2012a.

_____. América Latina, política social e pobreza: 'novo' modelo de desenvolvimento?. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012b.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS**. NOB/RH/SUAS. Brasília. 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 1. ed. Brasília, 2009a.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: CNAS, 2009b.

_____. **Política Nacional de Capacitação do SUAS**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. **Resolução N° 17, de 20 de junho de 2011**. Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS 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 – SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2011.

_____. **Lei 12.435, de 06 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. 2011.

_____. **Trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**. 1ed. Vol. 2. Brasília, 2012.

_____. **Resolução Nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social-NOB/SUAS. CNAS. Brasília. 2012.

_____. **Resolução Nº 09, de 15 de abril de 2014**. Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2014.

_____. **Censo SUAS 2014** – Resultados Nacionais, Secretarias Estaduais de Assistência Social, Gestão Estadual. Brasília, Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Abril de 2015. (Mimeo)

CARDOSO, Isabel Cristina C.; FRANCISCO, Elaine Marlova V. Velhas moedas como novo valor: remuneração e benefícios na moderna empresa capitalista. In: ANA MOTA, Elizabete Simões Da. **A nova fábrica de consensos**: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão social e trabalho social**: desafios e percursos metodológicos. São Paulo: Cortez, 2014.

CESAR, Mônica de Jesus. Serviço social e reestruturação produtiva industrial: requisições, competências e condições de trabalho profissional. In: MOTA, Elizabete Simões Da. **A nova fábrica de consensos**: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CATTANI, Antônio David. Apresentação. In: ROSSO, Sadi Dal. **Mais trabalho!**: a intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Resolução n. 493/2006**. Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Brasília, 2006.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas; SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva,; RAICHELIS, RAQUEL. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012a.

_____. Conclusão geral: contradições do Suas na realidade brasileira em movimento. In: COUTO, Berenice Rojas; SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva,; RAICHELIS, RAQUEL. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012b.

COUTO *et al.* Resultados da pesquisa empírica sobre implantação e implementação do Suas nas regiões. In: COUTO, Berenice Rojas; SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva,; RAICHELIS, RAQUEL. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012a.

_____. A implantação e implementação do Suas no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: COUTO, Berenice Rojas; SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva,; RAICHELIS, RAQUEL. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012b.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho!**: a intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Prioridades e perspectivas das políticas públicas para a década de 90**. IPEA-IPLAN, Brasília, 1990.

DRUCK, Graça. A “cultura da qualidade” nos anos 90: a flexibilização do trabalho na indústria petroquímica da Bahia. In: MOTA, Elizabete Simões Da. **A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, p. 45-72, 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Política Social**. Módulo 3. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD- UnB, 2000.

FERNANDES, Solange. **Estado e Política de Assistência Social: particularidades do trabalho do assistente social nos Centros de Referência de Assistência Social do Estado do Paraná**. 2008. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

FREIRE, Lúcia Maria de Barros. O Serviço Social e a saúde do trabalhador diante da reestruturação produtiva nas empresas. In: MOTA, Elizabete Simões Da. **A Nova fábrica de consensos**. MOTA, Ana Elizabete (org). 5ed. São Paulo. Cortez, p. 167-194. 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GRAZIA, Giuseppina de. Os trabalhadores do século XXI e se “refazer-se” como classe: utopia ultrapassada ou desafio atual? In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 93, p. 45 – 65, ano XXIX, mar. 2008.

GUERRA, Yolanda. O trabalho do/a assistente social no Suas. In: **O trabalho do/a assistente social no Suas: seminário nacional**. CFESS. Brasília, p. 271, 290, 2011.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Ed.23ª São Paulo: 2012.

HOLANDA, Ana Valesca Lima. **Programa de Habitação de Interesse Social: o caso da comunidade Pau Serrado em Maracanaú/CE.** Dissertação (Curso de Mestrado em Políticas Públicas e Sociologia). Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social- ABEPSS**, 3. Rio de Janeiro: Ed. Graflina, jan/jun. 2001.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** 7 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Célia Maria de Souza Melo. **A Gestão do Trabalho no Sistema Único de Assistência Social: avaliação em processo no âmbito da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social no Ceará.** Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2013.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. In: **Revista Serviço Social & Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 87, ano XXVI especial, p. 76-95, 2006.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza. Terceirização: a derruição de direitos e a destruição da saúde dos trabalhadores. In: **Revista Serviço Social & Sociedade,** São Paulo: Cortez, n. 123, p. 447 – 475, jul./set. 2015.

MARACANAÚ. **Lei Nº 447, de 19 de setembro de 1995.** Estatuto dos servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas do Município de Maracanaú, 1995.

_____. **Diagnóstico.** Secretaria de Assistência Social e Cidadania. Maracanaú. 2012a.

_____. **Lei Nº 1.849, de 08 de maio de 2012.** Dispõe sobre a organização da Política de Assistência Social no Município de Maracanaú, e dá outras providências. Maracanaú, 2012b.

_____. **Lei Nº1.874, de 29 de junho de 2012.** Institui o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Servidores Públicos do órgão gestor da Política de Assistência Social do Município de Maracanaú. Maracanaú, 2012c.

_____. **Plano Plurianual do Município de Maracanaú 2014-2017.** Prefeitura de Maracanaú. Maracanaú. 2014a. Disponível em: <<http://www.maracanau.ce.gov.br/plano-plurianual-ppa>>. Acesso em: 10 jun. 15.

_____. **Plano Municipal da Assistência Social de Maracanaú 2014-2017.** Secretaria de Assistência Social e Cidadania. Maracanaú. 2014b.

_____. **Relatório de Gestão da Secretaria de Assistência Social.** Secretaria de Assistência Social e Cidadania. Maracanaú. 2014c

MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras editora, 1999.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos filosóficos**. Textos filosóficos. Tradução: Artur Mourão. Edições 70, Lisboa, Portugal. 1975.

_____. **O capital: crítica da economia política**. Livro 1. Tradução de Reginaldo Sant'anna. 33ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras Editora, p. 39-61, 2012.

MELO, Ana Inês Simões; ALMEIDA, Glaucia Elaine Silva; MATTOS, Ubirajara Aloízio de Oliveira. Na corda bamba do trabalho precarizados: a terceirização e a saúde dos trabalhadores. In: MOTA, Ana Elizabete (org). **A Nova fábrica de consensos**.. 5ed. São Paulo. Cortez, p. 195- 215. 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 13 ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

MIOTO, Regina Célia. Família, trabalho e serviço social. In: **Serviço social em revista**. Londrina, v. 12, p. 163-176, jan./jun. 2010. Disponível em <<http://www.uel.br/revistas/wrevojs246/index.php/ssrevista/article/view/7584/6835>>. Acesso em: 15 mar. 16.

MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 4ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, Ana Elizabete Mota. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: **Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília p. 51-67, 2009.

_____. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. 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**. 4ed. São Paulo: Cortez, p. 180-198, 2010.

NEGRI, Fabiana Luiza. **O exercício profissional do assistente social e a precarização no mundo do trabalho: ensaios sobre sua inserção no Sistema Único de Assistência Social**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social- ABEPSS**, 3. Rio de Janeiro: Ed. Graflina, jan/jun. 2001.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NOGUEIRA, Arnaldo José França Mazzei. Relações de trabalho e gestão pública no Brasil contemporâneo. In: TEIXEIRA, Hélio Janny; BASSOTI, Ivani Maria; SANTOS, Thiago Souza (orgs.). **Contribuições para a gestão de pessoas na administração pública**. 1. ed. São Paulo: FIA/ USP, 2013.

OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. Estado e políticas públicas no Brasil: desafios ante a conjuntura neoliberal. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 93, p. 101 – 123, ano XXIX, mar. 2008.

PAIVA, Beatriz Augusto de. Trabalhadores sociais do SUAS: que agenda construir? In: **Caderno de textos. VIII Conferência Nacional de Assistência Social**: Brasília – DF: Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, 2011.

PEREIRA, Ana Paula da Silva. **O projeto de revisão do plano diretor de Maracanaú-CE**: experiência de participação popular? Dissertação (Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade). Universidade Estadual do Ceará - UECE. Fortaleza, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, p. 54 – 62, mar. 2004.

_____. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 112, p. 729 – 753, out./dez. 2012.

PINTO, Régia Maria Prado. **Fenômeno população em situação de rua à luz da questão social**: percursos, vivências e estratégias em Maracanaú/CE. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Serviço social, Trabalho e Questão Social). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 104, p. 750-772, out/dez, 2010.

_____. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 107, p. 420-437, jul/set, 2011a.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 6ed. São Paulo, Cortez, 2011b.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 104, p. 605 – 631, out./dez. especial. 2010b.

_____. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da seguridade social no Brasil. In: **Ajuste econômico, renúncias fiscais e seguridade social**. Revista Política Social e Desenvolvimento 19. Ano 03, maio de 2015. Disponível em revistapoliticasocialdesenvolvimento.com.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes. O CFESS na defesa das condições de trabalho e do projeto ético-política profissional. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 104 especial, p. 695 – 714, 2010.

SILVA, Edith Seligmann- Silva. Psicopatologia da recessão e do desemprego. In: **Trabalho e desgaste mental: o direito de ser dono de si mesmo**. São Paulo. Cortez, p. 401-457. 2011.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n.113, p. 86-105, jan./mar. 2013a.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. A flexibilização da jornada de trabalho e seus reflexos na saúde do trabalhador. In: **O avesso do trabalho III: saúde do trabalhador e questões contemporâneas**. 1 ed. São Paulo: outras expressões, p. 61 – 89, 2013b.

SILVA, Marta Borba. **Assistência social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo**. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Ociana Donato da; RAICHELIS, Raquel. O assédio moral nas relações de trabalho do(a) assistente social: uma questão emergente. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 123, p. 582-603, jul./set. 2015.

STUCHI, Carolina Gabas. A concretização constitucional da assistência social e sua afirmação como direito e política pública. In: **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras Editora, p. 157-192, 2012.

SILVEIRA, Jucimeire Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n.98, p. 335-361, abr./jun. 2009.

_____. A centralidade do trabalho e da formação continuada no Sistema Único de Assistência Social: realidade e agenda política. In: **Caderno de Textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores – Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, p. 23–34, 2011.**

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, p. 147-179, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 87, p. 96 – 122, 2006.

SPOSATI, Aldaíza *et al.* **Gestão Municipal do Suas: desigualdades do financiamento, despesas e força de trabalho**. Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social. Brasília. 2014.

SOUSA, Adinari Moreira. **O trabalho do Assistente Social na Política de Assistência Social: a experiência de Fortaleza- CE à luz do projeto ético – político profissional**. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SOUSA, Manoel Alves. **Maracanaú: História e vida**. Fortaleza: Edjovem, 2007.

SOUSA NETO, Francisco Oliveira de. **Deslocamentos cotidianos no espaço metropolitano: as trajetórias Maracanaú-Fortaleza**. Dissertação do Programas de Pós-graduação em Geografia - Universidade Federal de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, ano XXV, mar. p. 11 – 29, 2004.

YAZBEK *et al.* O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, p. 161-227, 2012.

APÊNDICE A - Questionário

ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO PARA OS TRABALHADORES QUE COMPÕEM A EQUIPE DE REFERÊNCIA DO CRAS DE NÍVEL SUPERIOR

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa “A Política de Assistência Social e suas condições de trabalho: um estudo sobre a realidade do município de Maracanaú”. Procure responder a esta pesquisa de forma individual, conscienciosa e independente. A veracidade das suas respostas é fundamental. Os dados serão tratados estatisticamente, de modo a garantir absoluto sigilo a respeito das informações individuais prestadas. Solicitamos o preenchimento o mais breve possível, tendo como data limite 10 de junho de 2015. Grata pela sua valiosa contribuição. Sua participação será de extrema relevância para o desenvolvimento da pesquisa.

CARACTERIZAÇÃO DO SUJEITO DA PESQUISA

1. Nome do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS

- CRAS Acaracuzinho
- CRAS Alto Alegre
- CRAS Antônio Justa
- CRAS Indígena
- CRAS Jardim Bandeirante
- CRAS Jereissati
- CRAS Mucunã
- CRAS Pajuçara
- CRAS Parque São João
- CRAS Piratininga

2. Sexo

- Masculino
- Feminino

3. Idade

- 18 até 28 anos
- 29 até 39 anos
- 40 até 50 anos
- Acima de 51 anos

4. Grau de instrução

- Graduação

Especialização

Mestrado

Doutorado

5. Formação

Serviço Social

Pedagogia

Psicologia

Outro. Especificar _____

6. Local de moradia

Maracanaú

Fortaleza

Caucaia

Maranguape

Outro Especificar _____

7. Vínculo institucional em Maracanaú

Concursado

Cedido

Terceirizado

Contrato por tempo determinado

Cargo comissionado

8. Carga horária em Maracanaú

20 horas semanais

30 horas semanais

40 horas semanais

9. Possui outro vínculo trabalhista

Sim

Não

10. Se sim, na resposta anterior, de que tipo

Concursado

Terceirizado

Contrato por tempo determinado

Cargo comissionado

11. Tempo de trabalho no município de Maracanaú

Menos de 1 ano

- 1 ano
- 2 anos
- 3 anos
- 4 anos
- 5 anos
- 6 anos
- 7 anos
- 8 anos
- acima de 8 anos

12. Tempo de trabalho no CRAS

- Menos de 1 ano
- 1 ano
- 2 anos
- 3 anos
- 4 anos
- 5 anos
- 6 anos
- 7 anos
- 8 anos
- acima de 8 anos

13. Remuneração individual bruta

- R\$ 2500,00 até R\$ 3500,00
- R\$ 3500,01 até R\$ 4500,00
- R\$ 4501,00 até R\$ 5500,00
- acima de R\$ 5500,00

14. Possui gratificação (admite múltiplas escolhas):

- Gratificação por exercício na assistência social – GEAS
- Adicional de insalubridade
- Titulação acadêmica
- Não possui gratificação

15. Está inserido dentro das regras do Plano de Cargos Carreira e Vencimentos – PCCV da assistência social de Maracanaú

- Sim
- Não

16. Possui experiência anterior na política de assistência social

Sim

Não

17. Conhecia o Sistema Único de Assistência Social - SUAS antes de ser lotado no CRAS

Sim

Não

Parcialmente

18. Conhece o conteúdo da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/RH/SUAS

Sim

Não

Parcialmente

19. Ao ser admitido recebeu capacitação

Sim

Não

20. Se sim, como você avalia a capacitação

Contribuiu com inserção no campo de atuação

Não contribui com a inserção no campo de atuação

RELAÇÕES NO TRABALHO

21. A decisão de lotação no atual equipamento foi uma escolha pessoal ou da gestão

Sim, foi uma decisão pessoal

Não, foi uma decisão do órgão gestor

Foi uma decisão acordada por ambas as partes

22. Gostaria de trabalhar em outro local

Sim, em outro equipamento da proteção social básica

Sim, em outro equipamento da proteção social especial

Sim, em outra política pública

Não

23. Se sim, na resposta anterior, descreva o motivo

24. Quais os espaços físicos existentes do CRAS

- Recepção
- Sala de atendimento
- Sala de uso coletivo
- Sala administrativa
- Almojarifado
- Outros _____

25. Indique os equipamentos e materiais disponíveis e em perfeito funcionamento, para o desenvolvimento dos serviços (admite múltiplas escolhas)

- Máquina fotográfica
- Datashow*
- Notebook*
- Microfone
- Microsistem*
- DVD
- Televisão
- Filmes educativos
- Acervo bibliográfico
- Brinquedoteca
- Computador
- Impressora
- Aparelho de fax
- Caixa de som
- Telão
- Filmadora
- Materiais culturais
- Materiais esportivos
- Telefone fixo em local que garanta o sigilo
- Telefone fixo em espaço que o sigilo não é possível
- Telefone celular
- Outro. Especificar _____

26. O equipamento dispõe de transporte para a realização de visita

- Sim, de uso exclusivo
- Sim, de uso compartilhado
- Sim, mas este mês encontra-se em manutenção

- Não possui
- Outro _____

27. Indique as atividades desenvolvidas por você no CRAS no período de janeiro a junho de 2015 (admita múltiplas escolhas)

- Recepção
- Acolhida particularizada
- Acolhida coletiva
- Atendimento familiar
- Encaminhamentos
- Acompanhamento dos encaminhamentos realizados
- Acompanhamento familiar particularizado
- Acompanhamento familiar coletivo
- Visita domiciliar
- Visita institucional
- Elaboração de relatórios técnicos
- Estudo social
- Supervisão de estágio
- Realização de palestra
- Realização de oficinas com famílias
- Participação em ações comunitárias
- Alimentação de informações no SICON
- Alimentação de informações no prontuário eletrônico simplificado
- Campanhas educativas
- Inscrição de famílias no cadastro único
- Técnico de referência do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
- Técnico de referência do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
- Técnico de referência dos benefícios socioassistenciais
- Técnico de referência de segurança alimentar e nutricional
- Técnico das ações de inclusão produtiva
- Participa das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social como conselheiro
- Participa das reuniões de outros conselhos como conselheiro
- Participa de comitês, comissões e fóruns
- Outro _____

28. Quantas famílias referenciadas existem no território do CRAS considerando dados de 2014

29. Qual o total de famílias em acompanhamento familiar considerando junho de 2015

30. Deste total de famílias, quantas são de sua referência

31. O acompanhamento familiar é realizado seguindo as orientações técnicas sobre o PAIF

Sim

Não

32. Se não, na resposta anterior, que fatores interferem para a não realização do acompanhamento familiar de acordo com as orientações técnicas sobre o PAIF

33. Quantitativo de profissionais está de acordo com as orientações da NOB/RH/SUAS

Sim

Não

34. Indique 10 (dez) fatores que geram maior grau de insatisfação no seu trabalho (admite múltiplas escolhas).

Sensação de insegurança no emprego devido vínculo empregatício

Impossibilidade de crescimento profissional

Ausência de autonomia profissional

Ausência de capacitação profissional

Sobrecarga de trabalho

Pressão pela produtividade

Pressão por resultados imediatos

Equipe técnica reduzida

Burocracia nos procedimentos técnicos

Relacionamento com os colegas de trabalho

Relacionamento com a chefia imediata

Instalações inadequadas (salas de atendimento, sala técnica, banheiros, refeitório/copa)

- () Condição salarial
- () Horário de trabalho
- () Distância entre a residência e o local de trabalho
- () Cultura assistencialista
- () Interferências políticas
- () Outro _____

35. Indique 10 (dez) ações prioritárias de responsabilidade da gestão municipal para a valorização dos trabalhadores do SUAS (admita múltiplas escolhas).

- () Garantir o ingresso no serviço público via concurso público
- () Estabelecer um processo permanente de educação continuada
- () Realizar planejamento estratégico
- () Garantir a participação de trabalhadores e usuários nos espaços de controle social
- () Salários condizentes com a função e jornada de trabalho
- () Melhorar a infraestrutura das unidades de execução da política de assistência social
- () Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente
- () Implantação de uma Política de Saúde do Trabalhador do Suas
- () Instalação e funcionamento de uma Mesa Municipal de Negociação do Suas
- () Estruturar o setor de Gestão do Trabalho
- () Estabelecer equipes de trabalhadores condizentes com a complexidade das demandas e exigências éticas e técnicas de trabalho
- () Implantação de 30 horas sem redução salarial para todos os trabalhadores do Suas
- () Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho
- () Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores
- () Definir e implantar normas, padrões e rotinas para liberação do trabalhador para participar de eventos de capacitação e aperfeiçoamento profissional em consonância com a Política Nacional de Capacitação
- () Instituir política de estágio curricular no Suas
- () Garantir recursos em seu orçamento para a gestão do trabalho no Suas
- () Outro Especificar _____

36. As condições éticas são garantidas no espaço de trabalho

37. Como você avalia a sua jornada de trabalho

38. Você avalia que as condições de trabalho acarretam processo de adoecimento no trabalhador

39. Quais os processos de adoecimento que você vivenciou trabalhando na assistência social em Maracanaú que estão relacionados as condições de trabalho

ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DOS TRABALHADORES

40. Participa ou já participou de atividade de sindicato ou de conselho de classe:

Sim

Não

41. É filiado ao sindicato dos servidores públicos do município de Maracanaú – SISMA

Sim

Não

42. Conhece as bandeiras de luta do sindicato dos servidores públicos do município de Maracanaú – SISMA

Sim

Não

43. Se sim, na resposta anterior, poderia citar alguma

44. Participa das reuniões do Fórum de Trabalhadores da Assistência Social de Maracanaú

Sim, de forma regular

Sim, de forma esporádica

Já participou, mas não tem mais interesse

Nunca participou

45. Como você percebe a atuação do Fórum de Trabalhadores da Assistência Social de Maracanaú

46. Como você percebe o engajamento dos trabalhadores no Fórum de Trabalhadores da Assistência Social

47. Quais os desafios para a organização política dos trabalhadores da assistência social?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado como voluntário a participar da pesquisa “A Política de Assistência Social e suas condições de trabalho: um estudo sobre a realidade do município de Maracanaú”. Neste estudo será analisado as condições de trabalho na Política de Assistência Social buscando compreender como vêm sendo estruturado as condições de trabalho após a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em Maracanaú - Ceará. A motivação para a pesquisa deve-se ao interesse pela temática; ser esta uma discussão contemporânea, e de contribuir para o acúmulo teórico na gestão do trabalho no SUAS.

Os participantes serão os trabalhadores que compõem a equipe de referência da proteção social básica, lotados nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, que responderão um questionário com questões abertas e fechadas por meio eletrônico. Para participar da pesquisa você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se. Poderá retirar seu consentimento ou interrompê-lo a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação nas relações de trabalho dentro da instituição. A pesquisadora irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Você não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. O mesmo apresenta risco mínimo, isto é, o mesmo existente em atividades rotineiras como conversar e ler. Porém, se sentir desconforto emocional, dificuldade ou desinteresse poderá interromper a participação a qualquer momento ou solicitar maiores informações a pesquisadora.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. Os dados e instrumentos utilizados ficarão arquivados com a pesquisadora responsável por um período de 5 (cinco) anos, e após esse tempo serão destruídos. Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pela pesquisadora responsável, e a outra será fornecida a você. Em caso de dúvida a respeito desta pesquisa, poderá perguntar diretamente para Eliane Lima de Aguiar pelo telefone 85041408 ou email: elianela@ig.com.br

Eu, _____, portador(a) do documento de Identidade _____, email _____ fui informado(a) dos objetivos do presente estudo de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Maracanaú, ____ de _____ de 2015.

Assinatura do(a) participante

Assinatura da pesquisadora

APÊNDICE C – Quadros

Quadro 1 - Quadro de trabalhadores da Secretaria de Assistência Social e Cidadania- SASC de Maracanaú 2007 – 2014

Vínculo empregatício	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Comissionados	37	34	37	36	51	37	37	35
Contratos temporários	12	63	61	80	110	84	105	113
Concursados	64	74	64	58	89	139	161	152
Estagiários	55	66	28	48	48	56	52	42
Prestadores de serviços	3	3	3	5	5	4	-	-
Terceirizados	19	26	62	79	82	97	127	153
Total	190	266	255	304	385	417	482	495

Fonte: Maracanaú/2012 e pesquisa direta na CAFI (agosto/2015)

Quadro 2 - Equipes de referência de CRAS de acordo com o porte do município, segundo a NOB/RH/SUAS/2006

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

Fonte: NOB/RH/SUAS/2006

Quadro 3 - Equipamentos de execução da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social em Maracanaú e os serviços ofertados na sua estrutura física – 2015

Ano de implantação	Equipamento	Serviços ofertados
2004	CRAS Alto Alegre	PAIF, SCFV e atendimento cadastro único.
2006	CRAS Jereissati	PAIF, SCFV, atendimento cadastro único e Projeto Se Liga.
2006	CRAS Antônio Justa	PAIF, SCFV e atendimento cadastro único.
2006	CRAS Indígena	PAIF, SCFV e atendimento cadastro único.
2008	CRAS Mucunã	PAIF, SCFV, atendimento cadastro único, Projeto Se Liga e duas cozinhas comunitárias.
2010	CRAS Pajuçara	PAIF, SCFV, atendimento cadastro único, cozinha comunitária e Projeto Se Liga.
2010	CRAS Parque São João	PAIF, SCFV e atendimento cadastro único.
2011	CRAS Acaracuzinho	PAIF, SCFV, atendimento cadastro único, cozinha comunitária e Projeto Se Liga.
2012	CRAS Jardim Bandeirante	PAIF, SCFV e atendimento cadastro único.
2012	CRAS Piratininga	PAIF e atendimento cadastro único.
2000	Centro de Convivência Social Timbó	SCFV criança e adolescente e uma cozinha comunitária.
2007	Centro de Convivência do Idoso	SCFV idoso

Fonte: Elaborado pela autora/2015

Quadro 4 – Panorama dos equipamentos de proteção social da Política de Assistência Social em Maracanaú – 2015

Coordenações	Especificidade	Equipamentos
Coordenação da Proteção Social Básica	Proteção social básica	CRAS Alto Alegre
		CRAS Jereissati
		CRAS Antônio Justa
		CRAS Indígena
		CRAS Mucunã
		CRAS Pajuçara
		CRAS Parque São João
		CRAS Acaracuzinho
		CRAS Jardim Bandeirante
		CRAS Piratininga
		Centro de Convivência Social Timbó
		Centro de Convivência do Idoso
Coordenação da Proteção Social Especial	Proteção social especial de média complexidade	Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS
	Proteção social especial de alta complexidade	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop
		Abrigo domiciliar
Coordenação das ações complementares	Segurança alimentar e nutricional	Restaurante Popular
		Cozinha Comunitária Pajuçara
		Cozinha Comunitária Acaracuzinho
		Cozinha Comunitária Luzardo Viana
		Cozinha Comunitária Mucunã
		Cozinha Comunitária do Timbó
		Banco de Alimentos
Unidade de Recebimento e Distribuição da Agricultura Familiar		

Fonte: Elaborado pela autora/2015

ANEXO A – Termo de anuência



SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA

TERMO DE ANUÊNCIA

Eu, Glauciane de Oliveira Viana, Secretária de Assistência Social e Cidadania, autorizo a realização da pesquisa “A Política de Assistência Social e suas condições de trabalho: um estudo sobre a realidade do município de Maracanaú” a ser realizada por Eliane Lima de Aguiar.

Autorizo a pesquisadora a utilizar o espaço dos equipamentos da Secretaria de Assistencial e Cidadania – SASC para aplicação do questionário, realização de entrevista e observação. Afirmo que não haverá qualquer implicação negativa aos profissionais que não queiram ou desistam de participar do estudo.

Maracanaú, 25 de maio de 2015

Glauciane de Oliveira Viana

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA
CENTRO ADMINISTRATIVO
Av. II, nº 150 - Jereissati I. CEP: 61.900-370. Telefone: 3521.5102
www.maracanau.ce.gov.br

ANEXO B – Carta de encaminhamento



CARTA DE ENCAMINHAMENTO

Prezado(a) Coordenador(a),

A Gestão do Sistema Único de Assistência Social – GESUAS / Gestão do Trabalho, vem por meio desta comunicar, oficialmente que, o projeto de pesquisa de **ELIANE LIMA DE AGUIAR**, CPF: 82087458391, RG: 97002344656, foi aprovado pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC) de Maracanaú.

Para o desenvolvimento do estudo, a supracitada pesquisadora precisará coletar dados em campo, para tal, solicitamos seu ingresso no equipamento sob sua coordenação e o devido apoio segundo determina **Portaria nº 41**, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre as normas para pesquisa e publicação de trabalhos envolvendo os equipamentos vinculados à Secretaria de Assistência Social e Cidadania do município de Maracanaú e dá outras providências.

Certos de contarmos com sua colaboração, agradecemos a atenção.

p.p. Meryane de Araújo Silva
MARY ANNE FILGUEIRAS PORTO ROSA
Coordenadora GESUAS

Lidiany Alexandre Azevedo
LIDIANY ALEXANDRE AZEVEDO
Técnica da Gestão do Trabalho

Lidiany Alexandre Azevedo
Psicólogo - CPF nº 11.968.896
Gestão do Sistema Único de
Assist. Social - GESUAS

ANEXO C – DECLARAÇÃO DE REVISÃO ORTOGRÁFICA

DECLARAÇÃO DE REVISÃO ORTOGRÁFICA

Eu, Joice Nunes de Souza, CPF nº 915425533-34, Carteira de Identidade nº. 97013003456, graduada em Letras Português-Inglês pela Universidade Paulista, declaro que revisei a dissertação de mestrado intitulada **Gestão do Trabalho no Suas: uma Análise a Partir das Perspectivas dos Trabalhadores dos CRAS de Maracanaú – CE**”, de Eliane Lima de Aguiar. Declaro ainda que a presente dissertação se encontra de acordo com as normas ortográficas e gramaticais vigentes.

Fortaleza, 5 de maio de 2016



Joice Nunes de Souza