



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MILENA FREITAS DE SOUZA**

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DO SISTEMA  
ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ: CENÁRIO E (RE)SIGNIFICADOS**

**FORTALEZA**

**2020**

MILENA FREITAS DE SOUZA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO  
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ: CENÁRIO E (RE)SIGNIFICADOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio Castro Cardoso.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- S239a Souza, Milena Freitas de.  
Avaliação do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social no Ceará: :  
cenário e (re)significados / Milena Freitas de Souza. – 2020.  
96 f. : il.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de  
Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020.  
Orientação: Prof. Dr. Gil Cêlio Castro Cardoso.
1. CapacitaSUAS. 2. Política de assistência social. 3. Educação permanente. 4. Avaliação. I. Título.  
CDD 320.6
-

MILENA FREITAS DE SOUZA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO  
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ: CENÁRIO E (RE)SIGNIFICADOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 30/04/2020.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Gil Célio Castro Cardoso (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª. Drª. Maione Rocha de Castro Cardoso  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

---

Profª. Drª. Victória Régia Arrais de Paiva  
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Às pessoas mais importantes da minha vida:  
Antônia Lucielma Freitas de Souza (mãe) e  
Aldenor Oliveira de Souza (pai), que me  
incentivam, orientam a trilhar os melhores  
caminhos e estão sempre ao meu lado nas  
diversas situações.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as bênçãos e proteções que me concede nesta vida, “...mas a fé, abençoada seja ela para todo o sempre, além de arredar montanhas do caminho daqueles que do seu poder se beneficiam, é capaz de atrever-se às águas mais torrenciais e sair delas enxuta” José Saramago.

Aos meus pais, Antônia Lucielma Gonçalves de Freitas e Aldenor Oliveira de Souza, pelo apoio de sempre.

A todos meus familiares, que sempre acreditam no meu potencial e estão torcendo pelas minhas conquistas.

Ao Prof<sup>o</sup>. Gil Célio de Castro Cardoso pela orientação e paciência.

Aos membros da banca, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maione Rocha de Castro Cardoso e Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Victória Régia Arrais de Paiva, pelas observações, questionamentos e críticas.

A todos os meus professores do mestrado, que me proporcionaram grandes aprendizados no âmbito acadêmico e pessoal.

Agradeço às amigades que fiz durante esse percurso, em especial à Bruno Lobo, Thaynah Araújo, Tamara Braga, Regislany Morais, José Evanes e Karla Braga, que mantive o vínculo e afeto.

Aos demais amigos(as) que sempre me dão força e se alegram com o alcance dos meus objetivos, em especial à Brenda Sales, Amanda Lemos, Rafaella Rodrigues e Lucas Arruda.

À Universidade Federal do Ceará, que me proporcionou viver experiências únicas, cursar o mestrado nessa tão respeitada instituição foi uma honra.

A Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, pelo apoio financeiro através da bolsa de auxílio.

Aos entrevistados da pesquisa, pela disponibilidade, atenção e contribuição para realização da mesma.

O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia-a-dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários. (IAMAMOTO, 2000, p. 17).

## RESUMO

A primeira etapa do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social no Ceará foi realizada em 2015, em uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), e a Universidade de Fortaleza (Unifor), por meio do seu Escritório de Gestão, Empreendedorismo e Sustentabilidade (Eges). O CapacitaSUAS constitui o objeto de pesquisa desta dissertação que avaliou a primeira etapa desse programa no referido estado, através da percepção de diferentes sujeitos que contribuíram com a efetivação do mesmo. Nesse sentido, é realizada uma contextualização com base nas categorias de análise, referente a Política Pública e Política Social, Política de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social, bem como sobre o princípio da Educação Permanente e o Programa CapacitaSUAS. Para tanto, partiu de uma abordagem qualitativa de pesquisa, tendo como inspiração de referencial avaliativo a avaliação em profundidade, considerando principalmente os eixos de análise: conteúdo e contexto. A perspectiva da avaliação em profundidade se opõe ao modelo positivista de análise e preza pela apreensão dos significados, fundamentando-se nos pressupostos das abordagens interpretativas. Por meio da pesquisa bibliográfica, documental e a realização de entrevistas abertas em profundidade, onde os sujeitos foram o coordenador da Instituição de Ensino Superior à frente da capacitação, uma profissional que participou de um dos cursos e uma docente que ministrou aulas à época, foi possível compreender importantes e diferentes considerações sobre a primeira etapa realizada que ficam ocultas sob a luz das avaliações tradicionais, tais como críticas ao modelo de formação dos professores adotado pelo MDS e aspectos gerais estabelecidos, descontentamento com os materiais de estudos que apresentavam discussões insuficientes e informações básicas, aquém do que era esperado diante da importância do programa. Também identificou a fragilidade no processo seletivo dos professores, onde alguns docentes não possuíam experiência no SUAS, dificultando assim a articulação entre teoria e prática, um dos principais objetivos do CapacitaSUAS. Apesar de ser instituído um modelo nacionalmente coordenado de planejamento e oferta de ações de formação e capacitação, pondo fim ao retrabalho e à sobreposição de ações desenvolvidas pelos diferentes entes federativos, faz-se necessário, portanto, considerar as particularidades regionais onde o programa está sendo executado.

**Palavras-Chave:** CapacitaSUAS. Política de assistência social. Educação permanente. Avaliação.

## ABSTRACT

The first stage of the National Training Program for the Single Social Assistance System in Ceará was carried out in 2015, in a partnership between the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS), with the Secretariat of Labor and Social Development (STDS), and the University of Fortaleza (Unifor), through its Management, Entrepreneurship and Sustainability Office (Eges). CapacitaSUAS constitutes the object of research of this dissertation that evaluated the first stage of this program in the referred state, through the perception of different subjects that contributed with the effectiveness of the same. In this sense, a contextualization is carried out based on the analysis categories, referring to Public Policy and Social Policy, Social Assistance Policy and Single Social Assistance System, as well as on the principle of Permanent Education and the CapacitaSUAS Program. To do so, it started from a qualitative research approach, having in-depth assessment as an assessment framework, mainly considering the axes of analysis: content and context. The perspective of in-depth assessment is opposed to the positivist model of analysis and values the apprehension of meanings, based on the assumptions of interpretative approaches. Through bibliographic and documentary research and open in-depth interviews, where the subjects were the coordinator of the Higher Education Institution in charge of training, a professional who participated in one of the courses and a teacher who taught classes at the time, was it is possible to understand important and different considerations about the first stage that are hidden in the light of traditional assessments, such as criticism of the teacher training model adopted by MDS and general aspects established, discontent with study materials that presented insufficient discussions and information basic, below what was expected due to the importance of the program. It also identified the weakness in the teachers' selection process, where some teachers did not have experience in SUAS, thus making it difficult to articulate theory and practice, one of CapacitaSUAS' main objectives. Despite the establishment of a nationally coordinated model for planning and offering training and capacity building actions, putting an end to the rework and overlapping of actions developed by the different federal entities, it is necessary, therefore, to consider the regional particularities where the program is being carried out. executed.

**Keywords:** CapacitaSUAS. Social assistance policy. Permanent education. Evaluation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benfício de Prestação Continuada
BSM	Brasil sem Miséria
CapacitaSUAS	Programa de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CDAAS	Célula de Desenvolvimento das Ações de Assistência Social
CDPPEAS	Célula dos Programas e Projetos Especiais de Assistência Social
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSDAS	Célula do Sistema Descentralizado da Assistência Social
DGSUAS	Departamento de Gestão do SUAS
FAS	Fundação da Ação Social
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FEBEMCE	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor Ceará
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNSE	Fórum Nacional de Secretários Estaduais
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais
FUNSESCE	Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
LBV	Legião da Boa Vontade
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAS	Ministério da Assistência Social
MBES	Ministério do Bem-Estar Social

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
PCCS	Planos de Carreira, Cargos e Salários
PCS	Programa Comunidade Solidária
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNC-SUAS	Política Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
PNEP-SUAS	Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RENEP	Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS
SAC	Serviço de Ação Continuada
SAS	Secretaria da Ação Social
SAS	Secretaria de Assistência Social
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEDAS	Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SER	Secretarias Executivas Regionais
SETAS	Secretaria do Trabalho e Ação Social
SETRA	Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SISAN	Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
SMCDH	Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos Humanos
SMDE	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Económico

SMDHDS	Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SPS	Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos
STAS	Secretaria do Trabalho e Ação Social do Município
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UNIFOR	Universidade de Fortaleza

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Método de Abordagem .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Tipo e Natureza do Método .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3</b>	<b>Sujeitos da Pesquisa .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4</b>	<b>Procedimentos e Instrumentos de Coleta de Dados .....</b>	<b>18</b>
<b>2.5</b>	<b>Análise e Interpretação dos Dados .....</b>	<b>19</b>
<b>2.6</b>	<b>Perspectiva Avaliativa .....</b>	<b>20</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA SOCIAL: A SEGURIDADE SOCIAL COMO REFERÊNCIA NO CAMPO DOS DIREITOS DE CIDADANIA NO BRASIL .....</b>	<b>23</b>
<b>3.1</b>	<b>Do assistencialismo ao direito: a política de Assistência Social e seu Sistema Único .....</b>	<b>30</b>
<b>3.2</b>	<b>Trajétória institucional da Assistência Social: construção e desconstrução .....</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>CAPACITASUAS: CARACTERIZAÇÃO E DESDOBRAMENTOS .....</b>	<b>44</b>
<b>4.1</b>	<b>Educação Permanente e o SUAS .....</b>	<b>44</b>
<b>4.2</b>	<b>Contexto político-econômico e social .....</b>	<b>53</b>
<b>4.3</b>	<b>O Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social .....</b>	<b>58</b>
<b>4.4</b>	<b>Primeira etapa e metas do CapacitaSUAS .....</b>	<b>62</b>
<b>5</b>	<b>CAPACITASUAS NO CEARÁ: CENÁRIO E (RE)SIGNIFICADOS .....</b>	<b>65</b>
<b>5.1</b>	<b>Caracterização dos entrevistados .....</b>	<b>70</b>
<b>5.2</b>	<b>Público alvo e a articulação entre teoria e prática .....</b>	<b>70</b>
<b>5.3</b>	<b>Atuação docente e cumprimento dos aspectos pedagógicos dos cursos .....</b>	<b>74</b>
<b>5.4</b>	<b>Interfaces da execução do programa e aspectos gerais .....</b>	<b>78</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>89</b>
	<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) .....</b>	<b>95</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O processo político-legislativo para afirmação da assistência social como direito social e, portanto, como política pública integrante da seguridade social é marcado por diversos conflitos e contrastes. A Constituição Federal de 1988 aprovada em 5 de outubro, traz uma nova concepção para a assistência social. No artigo de número 194, consolida-se a Seguridade Social que “[...] compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A Assistência Social “[...] será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.” (CF, 1988, art. 203).

Entende-se que um modelo de proteção social não contributiva para o Brasil resulta não só de implantação de novos programas de governo, mas de mudanças mais incisivas que exige do gestor público assumir um novo papel baseado na noção de cidadão usuário (e não de carente ou assistido) de seus direitos, e na responsabilidade do Estado em se comprometer com a capacidade de as famílias educarem seus filhos tratando-as como núcleos básicos de proteção social. O modelo de proteção social não contributiva não é o continuísmo de velhas práticas assistencialistas ou de modos de gestão tecnocrática, em seu artigo 204 a CF-88 explicita a clara opção pelo formato democrático de gestão, detalhado posteriormente por outras normativas (SPOSATI, 2009).

Após esse marco constitucional, existiu todo um processo<sup>1</sup> para a efetivação e implementação da política pública em questão, e somente no ano de 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na expectativa de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que reorganizaria os serviços, programas, projetos e benefícios relativos à assistência social, considerando os cidadãos e cidadãs que dela necessitam. No novo

---

<sup>1</sup> A política de assistência social foi inscrita na constituição em 1988, após esse fato, em 1990 é vetada no Congresso Nacional a primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Em 1993, um amplo debate e negociações de movimento nacional envolvendo gestores municipais, estaduais, organizações não governamentais, técnicos e pesquisadores com o Governo Federal e representantes no Congresso favorecem a aprovação da LOAS, iniciando assim, o processo de construção da gestão pública e participativa da assistência social, através de conselhos deliberativos e paritários nas esferas federal, estadual e municipal. No ano de 1997, é editada a Norma Operacional Básica (NOB) e definida a política e seus objetivos com a aprovação da LOAS, que estabelece seus princípios e diretrizes, além de tratar da organização e gestão da política. Em 1998, criada uma nova edição da NOB que diferencia serviços, programas e projetos, dentre outras particularidades, além de aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Em 2003, é criado no governo Lula, o Ministério da Assistência Social, e em 2004, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que acelerou e fortaleceu o processo de regulamentação da LOAS com a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de editar uma nova PNAS que define o novo modelo de gestão para a nova política de seguridade social.

texto da PNAS pela primeira vez trata-se, como um dos eixos estruturantes da Assistência Social, a política de Recursos Humanos.

No ano de 2005, fez-se necessário a edição de uma nova Norma Operacional Básica que definisse as bases para a implantação do SUAS. Tal sistema se organiza considerando dois níveis de proteção são eles: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial que é hierarquizado em média e alta complexidade, sendo a primeira destinada a indivíduos e famílias com direitos violados, mas que os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, e a segunda tem como público-alvo pessoas sem referência familiar e comunitária, necessitando de apoio institucional integral.

Considerando sua trajetória, a assistência social possui como principais instrumentos de regulação em vigor a CF/88, a Lei Orgânica da Assistência Social/93, a Política Nacional de Assistência Social/2004, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS/2006 e a Norma Operacional Básica aprovada em 12 de dezembro de 2012, além da lei 12.435 de 2011, que alterou a LOAS, incluindo o SUAS, as unidades de referência, serviços e programas socioassistenciais na legislação nacional.

Dentre os instrumentos normativos citados acima, destaca-se a NOB-RH/SUAS (2006), que configura um divisor de águas na assistência social brasileira, representando uma conquista dos trabalhadores e usuários do sistema, sendo responsável pela definição de diretrizes e responsabilidades no âmbito da política do trabalho na área da assistência social. Conforme Crus (2014), a força motriz do Sistema Único são seus trabalhadores, inseridos na esfera pública e na rede socioassistencial complementar.

Duas outras resoluções estão em consonância com esta Norma Operacional, e fundamentam a Gestão do Trabalho no Suas, a saber, a Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, que ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificações dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS; e a Resolução nº 09, de 15 de abril de 2014, que avança ao ratificar e reconhecer as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do SUAS. Tais normativas são fundamentais e auxiliam os gestores no sentido de avançar no processo de profissionalização da assistência social.

A implementação e o aprimoramento do SUAS, demanda ordenamentos institucionais e práticas políticas que expressem novos e superiores patamares de estruturação do trabalho e da sua gestão. A definição de Gestão do Trabalho está atrelada a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos

desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, cargos e salários, entre outros aspectos.

Conforme a NOB-RH-SUAS, a gestão do trabalho deve ocorrer com a preocupação de estabelecer uma Política Nacional de Capacitação, fundada nos princípios da educação permanente, eixo indispensável, promovendo a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, no sentido de aperfeiçoar a prestação dos serviços socioassistenciais.

A educação permanente consiste no processo contínuo de aquisição de informação pelo trabalhador, de todo e qualquer conhecimento, por meio de escolarização formal ou não formal, de vivências, de experiências laborais e emocionais, no âmbito profissional, a qualificação, a requalificação, a especialização, o aperfeiçoamento e a atualização. Possui o objetivo de melhorar e ampliar a capacidade laboral do trabalhador, em função de suas necessidades individuais, da equipe de trabalho e da instituição em que trabalha, das necessidades dos usuários e da demanda social (FERREIRA, 2013).

Uma dificuldade da administração pública contemporânea para Vilas Boas (et al., 2015) é capacitar formuladores e prestadores de serviços públicos em um cenário de ampliação das demandas sociais e complexidade da oferta das políticas públicas. Destarte, ações de capacitação e formação para agentes públicos revelam-se como estratégias fundamentais para o aprimoramento da prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Desde o surgimento do Sistema Único de Assistência Social, estão em debate as melhores formas de garantir a formação dos seus trabalhadores, exigência que foi posta nos mais importantes fóruns deliberativos (Conferências, Conselhos, Comissões Bipartites e Tripartites dentre outras coisas (RIZZOTTI, 2015).

Para a efetiva implementação do SUAS, no sentido de alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário considerar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. O oferecimento e disponibilização de serviços socioassistenciais de qualidade à sociedade requer uma estruturação do trabalho, qualificação e valorização dos trabalhadores que atuam no SUAS (FERREIRA, 2013).

Silveira (2011) aponta que é fundamental investir, fortemente, na capacitação em serviços e induzir processos de formação permanente, com o envolvimento das instituições de ensino superior, aplicando-se a estratégia da proximidade territorial, dos polos integrados de

formação, com a adoção de diferentes modalidades, disseminação da produção de relevância, e de estratégias que visem à difusão de políticas de qualidade e de desenvolvimento territorial.

Nesse sentido, capacitação continuada e o aprimoramento intelectual são responsabilidades de gestores e trabalhadores, bem como das instituições formadoras dos profissionais da assistência social, tendo em vista as implicações éticas das respostas dadas à população usuária e os conhecimentos necessários. A Política Nacional de Capacitação deve articular funções da gestão, objetivos dos serviços e competências necessárias, que atravessam o trabalho social e vão até a elaboração da política em cada esfera do governo (SILVEIRA, 2011).

A partir da vivência como profissional do Sistema Único de Assistência Social pude perceber a importância da qualificação e capacitação dos profissionais que atuam na área, por vezes presenciei situações de desconhecimento dos trabalhadores que afetam a qualidade da prestação dos serviços socioassistenciais. Os trabalhadores do SUAS são peças fundamentais e indispensáveis para sua consolidação, sem eles não há funcionamento do sistema, investir em qualificação e capacitação dos mesmos é estar aprimorando a qualidade dos serviços e atendimentos disponibilizados.

Dessa forma, diante da amplitude da política social em questão, voltando o olhar para o SUAS, considerando os objetivos estratégicos Gestão do Trabalho e Educação Permanente incorporados ao sistema, que caracteriza a oferta de qualificação para os trabalhadores da assistência social, o estudo em tela propõe avaliar sob a ótica não tradicional, o Programa Nacional de Capacitação do SUAS no estado do Ceará.

O Programa Nacional de Capacitação de Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), instituído em março de 2012 e com primeira oferta realizada em agosto de 2013, certificou até outubro de 2015, um total de 19.156 trabalhadores do SUAS, sendo que 15.130 estavam em processo de capacitação até aquela data.

De acordo com o plano decenal 2016-2026 do Ceará, o número total de trabalhadores da assistência social no estado é de 16.922, sendo 15.032 trabalhadores em âmbito municipal e 1.890 em âmbito da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS). Nesse contexto, a presente dissertação tem como objetivo geral: avaliar qual a contribuição do Programa Nacional de Capacitação do SUAS para o aprimoramento da gestão e consolidação do Sistema Único de Assistência Social no Ceará, discutindo criticamente o formato de programa adotado, tendo em vista o que preconiza os documentos base do mesmo diante da realidade local.

Os objetivos específicos da pesquisa são: a) descrever o conceito de política pública e política social, bem como seguridade social no Brasil; b) caracterizar a política pública de assistência social e seu sistema único; c) apontar a concepção de atores envolvidos no primeiro período de execução do Programa CapacitaSUAS realizado no Ceará, seus (re)significados e desafios.

Entendemos por (re)significados a construção de novos significados, considerando o entendimento do processo que envolveu o programa e atores diretamente ligados a essa experiência no estado do Ceará. O programa CapacitaSUAS é apresentado como o primeiro passo de implementação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP-SUAS), uma experiência inicial em um formato inovador, com parcerias importantes entre o Governo Federal e os governos estaduais, articulados às Instituições de Ensino Superior (IES).

Considerando a região Nordeste, esta é composta por 09 estados: Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão. Destes, 05 executaram ou estavam executando o CapacitaSUAS, até o segundo semestre de 2014: Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia. O estado do Maranhão estava iniciando o processo de contratação da IES, já os estados de Alagoas, Ceará e Piauí enfrentaram dificuldades iniciais que inviabilizaram o início do processo nesses estados.

A justificativa do tema se dá considerando que a profissionalização e capacitação dos trabalhadores do SUAS é indispensável para o seu aprimoramento e efetivação, diante disso o programa CapacitaSUAS é de extrema importância para esse êxito, visto que esse processo na medida em que retorna para o cotidiano, possibilita que os trabalhadores superem e reconstruam novas competências e novos caminhos para o Sistema Único. Através da estratégia de educação permanente, é importante que todos participem e sejam responsáveis pela construção de soluções locais diante das necessidades diárias que se apresentam nos atendimentos.

A política pública de assistência social passou por diversos estágios, sendo possível identificar grandes avanços com a implantação de programas, projetos e serviços na área e instâncias democráticas de controle social, bem como seu aprimoramento em termos de legislação, porém ainda restam muitos desafios que requerem iniciativas efetivas, exige ampliação, provimento e fixação de trabalhadores, com demandas constantes de melhorias na qualidade dos vínculos e na formação das pessoas envolvidas. Isso é necessário para superar a precarização do trabalho e contribuir para o aprimoramento do conhecimento sobre o SUAS.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Método de Abordagem**

A definição da metodologia de um estudo requer dedicação e cuidado do pesquisador, pois mais do que uma descrição formal dos métodos e técnicas a serem utilizados, indica as conexões e a leitura operacional que o pesquisador fez do quadro teórico e de seus objetivos de estudo (MINAYO, 2010).

A pesquisa em tela tem baseou-se no método de estudo de caso que é uma estratégia metodológica de se fazer pesquisa nas ciências sociais e nas ciências da saúde. Busca-se apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto, através um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado. Conforme Goode e Hatt (1999) apud LAZZARINI (1995), p. 17, a técnica é “um modo de organizar os dados em termos de uma determinada unidade escolhida”.

### **2.2 Tipo e Natureza do Método**

Buscando compreender e interpretar a relação de significações de fenômenos para os indivíduos e a sociedade, o estudo é de natureza qualitativa, que conforme Minayo (2010) trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes, sendo tal conjunto de fenômenos humanos entendido como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas também por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes.

No que se refere a tipologia, pode ser classificada como exploratória e descritiva, tendo como finalidade proporcionar maiores informações sobre o assunto que vai ser investigado, de acordo com Gil (2008), o objetivo principal é o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. As pesquisas descritivas segundo Lakatos e Marconi (1992), tem o intuito de conhecer a natureza do fenômeno estudado, a forma como ele se constitui, bem como as características e processos que fazem parte dele, o pesquisador procura conhecer e interpretar a realidade, sem nela interferir para poder modificá-la.

### **2.3 Sujeitos da Pesquisa**

Tendo como norte o paradigma da avaliação em profundidade, considerando que a aproximação com o objeto é mais importante que a noção positivista de quantidade, foram escolhidos sujeitos que tiveram relação direta com a fase inicial do programa avaliado, são estes: o gestor responsável da Instituição de Ensino Superior que executou a primeira etapa do CapacitaSUAS no Ceará, uma docente que ministrou o curso Atualização em Indicadores para Diagnósticos e Acompanhamento do SUAS e do Plano Brasil Sem Miséria e uma profissional capacitada por um dos cursos do programa.

### **2.4 Procedimentos e Instrumentos de Coleta de Dados**

Sabemos que a pesquisa é um processo de investigação que visa descobrir as relações existentes entre os aspectos que envolvem os fatos, fenômenos, situações ou coisas. Dentre os procedimentos utilizados no referido estudo para a coleta de dados, está a pesquisa bibliográfica, que é fundamental para que se conheça e analise as principais contribuições teóricas sobre determinado assunto além de fundamentar a análise e discussão dos resultados da pesquisa empírica. Conforme Koche (1997, p. 122), a pesquisa bibliográfica pode representar diferentes fins, tais como:

- a) para ampliar o grau de conhecimentos em uma determinada área, capacitando o investigador a compreender ou delimitar melhor um problema de pesquisa; b) para dominar o conhecimento disponível e utilizá-lo como base ou fundamentação na construção de um modelo teórico explicativo de um problema, isto é, como instrumento auxiliar para a construção e fundamentação de hipóteses; c) para descrever ou sistematizar o estado da arte, daquele momento, pertinente a um determinado tema ou problema.

A pesquisa bibliográfica constitui análise através de material já elaborado, principalmente de livros e artigos científicos. Permitindo ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (GIL, 2008).

Abordando o mesmo procedimento na coleta de dados que a pesquisa bibliográfica, será realizada pesquisa documental, que utiliza fontes primárias que dizem respeito ao assunto investigado. Podendo apresentar vantagens e limitações, a pesquisa documental segundo Gil (2002), aponta como vantagens que os documentos consistem em fonte rica e estável de dados, baixo custo e não exige contato com os sujeitos da pesquisa, no que se refere as limitações, as

críticas mais frequentes referem-se à subjetividade no conteúdo registrado e a não representatividade. Em resumo, os procedimentos citados podem ser compreendidos como:

A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias dentre outros, e documentos que de alguma forma já foram analisados: relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas etc., (GIL, 2008).

Os métodos e técnicas de pesquisa devem estar de acordo com cada objetivo descrito. As técnicas que se valem das narrativas e de vidas individuais têm a grande vantagem de traçar um quadro vívido dos fenômenos sociais, reconstruindo a experiência subjetiva de processos e estruturas sociais. Mediante o exposto e inspirado no pressuposto de avaliação escolhido para a pesquisa, através de entrevistas aprofundadas e abertas buscou-se a apreensão de significados no intuito de não conduzir o entrevistado à resposta. Utilizaremos o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que consta no anexo E, com todos os entrevistados, resguardando o anonimato, bem como o nome de pessoas citadas nas entrevistas.

## **2.5 Análise e Interpretação dos Dados**

A análise e interpretação dos dados segundo Rauen (1999, p. 41), é a parte que apresenta os resultados obtidos na pesquisa e analisa-os sob o crivo dos objetivos e/ou das hipóteses. A apresentação dos dados é a evidência das conclusões e a interpretação representa o contrabalanço dos dados com a teoria. Para André e Lüdke (1986, p. 45), analisar os dados qualitativos significa “trabalhar” todo o material obtido durante a pesquisa, ou seja, os relatos das observações, as transcrições de entrevistas, as análises de documentos e as demais informações disponíveis [grifo do autor].

O objetivo da análise é resumir as observações, de forma que estas permitam respostas às perguntas da pesquisa. O objetivo da interpretação é a procura do sentido mais amplo de tais respostas, por sua ligação com outros conhecimentos já obtidos (SELLTIZ et al apud RAUEN, 1999, p, 122).

Nesse sentido, a análise de conteúdo foi escolhida como procedimento de análise mais adequado, pois ultrapassa as incertezas e enriquece a leitura dos dados coletados, conforme Bardin (1979, p. 42), esta consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não), que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas

mensagens. Como afirma Chizzotti (2006, p. 98), “o objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”.

## **2.6 Perspectiva Avaliativa**

Considerando que a concepção de avaliação não é consensual, o estudo em tela tem como norte o paradigma da Avaliação em Profundidade, de acordo com Rodrigues (2011) para a realização da mesma, é preciso que esta consiga ser ao mesmo tempo extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que exige uma abordagem multi e interdisciplinar. Este modelo de avaliação implica que não se pode restringir a um olhar focado apenas na averiguação do cumprimento das metas propostas pela política, ou nos itens priorizados por um programa, bem como tão somente no atendimento às suas diretrizes.

Tal avaliação fundamenta-se no pressuposto das abordagens interpretativas, seguindo as proposições de Geertz (1978), o da busca de significados, no caso os significados da política para os que as formulam, executam ou vivenciam.

Tal perspectiva se opõe ao modelo positivista de análise, onde este centra-se em um saber fragmentado, disciplinar e especializado e avalia que o paradigma mais vigente é incapaz de fornecer soluções adequadas aos problemas e fenômenos cada vez mais complexos. A pesquisa qualitativa neste caso ganha destaque, na prática isto implica que a avaliação não pode se restringir a análise dos dados estatísticos resultantes da coleta de dados por meio de questionários, ainda que estes contemplem perguntas abertas e forneçam ao entrevistado espaço para colocar suas ideias.

A apreensão de significados exige que seja feita entrevistas aprofundadas e abertas, que não conduzam o entrevistado à resposta e que não lhe cerceiem o campo de reflexão, com perguntas que pressupõem razões para o sucesso ou não da política ou do programa em estudo, para a ocorrência de situações constatadas quando da realização de observações em campo, ou mesmo para esclarecimento de dados coletados por meio de questionários ou provindo de estatísticas oficiais. A entrevista aberta e aprofundada de qualidade é aquela que resulta em informações e reflexões novas, na maioria das vezes sequer imaginadas pelo pesquisador (RODRIGUES, 2011).

Com base no referido método, utilizaremos como pressuposto de avaliação do programa CapacitaSUAS, dois tópicos imprescindíveis da avaliação em profundidade, são

estes, o estudo do conteúdo da política e/ou programa, contemplando: formulação, bases conceituais e coerência interna; e a análise de contexto de formulação do programa.

Para Rodrigues (2014), a análise de conteúdo do programa considera três dimensões centrais, são estas; a) formulação da política, onde é dada atenção aos documentos relativos ao processo de formulação e de institucionalização da política; apreensão dos objetivos e critérios apresentados para a sua implantação, acompanhamento e avaliação; b) paradigmas orientadores da política, são os conceitos, ideias, noções e valores que formam o corpo teórico que lhe dá sustentação e legitimidade; c) coerência interna da política, cotejamento dessa base conceitual com os critérios estabelecidos no item a), ou seja, verificação da disponibilidade de todos os mecanismos de efetivação da política segundo sua proposta teórica e sua base conceitual.

A análise de contexto da formulação da política, envolve o levantamento de dados sobre o momento político, condições socioeconômicas, com atenção para as articulações entre as esferas local, regional, nacional, internacional e mesmo transnacional, quando for o caso. É de extrema importância apreender o momento político/econômico vigente no país, e, a partir disso, o lugar que o social ocupa neste modelo e em que medida se sobrepõem outras políticas ou programas à política em estudo (RODRIGUES, 2014).

Destaca-se a importância da apreensão do modelo político/econômico vigente no país, do lugar que ocupa o social neste modelo e em que medida à política ou ao programa se articulam outras políticas e/ou programas. Ver o programa como parte de um conjunto de ações que expressa, de uma forma mais abrangente, um modo de conceber a política, em seu sentido mais amplo, contemplando o econômico, o social e a definição dos caminhos para o país (RODRIGUES, 2011).

A avaliação em profundidade tem como premissa articular análise e avaliação, diferente de um modelo fechado, é uma matriz que enfoca o contexto, avançando assim em relação a outras avaliações. Trata-se de uma perspectiva que não se centra na análise do aqui e agora, mas do contexto – político, econômico, social e cultural – no qual a política foi pensada e implementada. Lacunas, contradições e alcances vão sendo revelados, permitindo uma avaliação que não se coloca como julgamento da política, mas como meio de compreender seus efeitos a partir dos próprios sujeitos contemplados. Não obstante, se a questão central é compreender os sentidos e significados que cercam a política a partir dos próprios sujeitos, não se pode esquecer que a política se encarna em espacialidades e temporalidades específicas (CRUZ, 2019).

Em concordância com Cruz (2019), a avaliação se traduz como um campo que se volta, a partir de problematizações, para avaliar a política focalizando os princípios que regem

o Estado, os contextos nos quais a política se desenha e se desloca por vias institucionais, bem como o ponto de vista dos sujeitos. Trata-se de perceber como as políticas se desenvolvem, para quem se destinam, qual sua extensão e multidimensionalidade, quais os efeitos alcançados, a que custo ocorreram.

Posteriormente a explanação sobre o percurso metodológico e avaliativo que a pesquisa se baseia, nas seções seguintes trazemos um esboço do referencial teórico que a mesma percorrerá durante seu desenvolvimento.

### **3 POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA SOCIAL: A SEGURIDADE SOCIAL COMO REFERÊNCIA NO CAMPO DOS DIREITOS DE CIDADANIA NO BRASIL**

Historicamente o termo política foi adquirindo várias conotações, mas mantendo como centro de sua atividade o Estado. Desde seus primórdios, a política constitui uma relação entre pessoas diferentes ou desiguais, tendo por isso caráter conflituoso, homens e mulheres se organizam politicamente para atingir objetivos comuns e, conseqüentemente, fugir do caos que se instalaria se cada um defendesse apenas seus interesses e objetivos particulares (PEREIRA, 2009).

São gerados mais variados conflitos que exigem equacionamento para impedir o caos, e existem na história das sociedades duas principais formas de regulação social conforme Rua (1998 *apud* PEREIRA, 2009 p. 89) “a coerção pura e simples, como acontece nas ditaduras ou nos Estados restritos; e a política como instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes que geram conflitos, utilizado nas democracias ou nos Estados ampliados”.

Por ser conflituosa e contraditória a política permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade, é através da luta política que a cidadania se amplia e amadurece. Tendo como metas as vantagens da comunidade e a satisfação das necessidades sociais, a política converte-se em participação democrática. Em sua configuração recente e restrita, a política tem a conotação de política pública a qual incorpora a política social; sendo a política social uma espécie do gênero política pública (PEREIRA, 2009).

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Pode-se sintetizar política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e /ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006).

Portanto política pública possui como principal marca definidora o fato de ser pública, isto é, de todos, são medidas e formas de ação formuladas e executadas visando o atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais e não individuais. Trata-se de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, onde o Estado e a sociedade desempenham papeis ativos. As principais funções da política pública são concretizar direitos conquistados pela sociedade, e incorporados na lei, além de alocar e distribuir bens públicos. Política pública e, portanto, a política social, mudam e variam no tempo e espaço, não possuem um só perfil e uma única destinação (PEREIRA, 2009).

Deve-se ter a clareza que a política é um processo histórico não linear, é sempre um movimento. Nesse sentido a mesma sofre mutações, escolhas, coerências e incoerências, consistência e inconsistências, bem como interferências. É um processo aberto historicamente, principalmente, se o considerarmos resultante de relações democráticas. No entanto, tal mutabilidade não significa subjetividade, interpretações pessoais ou individuais, pode estar tratando de uma política pública, portanto, de um conjunto de decisões e ações ancoradas na prevalência do interesse público (MDS, 2013).

A formulação de políticas públicas pode ser compreendida como o estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Políticas públicas após desenhadas e formuladas, resultam em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informações e pesquisas. Quando são colocadas em prática, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

Com disparidades entre os países do capitalismo central e periférico, o desenvolvimento de políticas sociais passou a ser uma tendência geral das sociedades capitalistas, que instituíram sistemas de proteção social e passaram a assumir um papel fundamental na garantia das condições gerais de produção, através da socialização dos custos da produção (GOUGH, 1982; MANDEL, 1982 E 1990; WOOD, 2006 *APUD* BOSCHETTI, 2016).

Na sociedade capitalista, as políticas de proteção social expressam as contradições e os antagonismos de classes. Independente dos seus objetivos específicos de intervenção, essas políticas dependem tanto do nível de socialização da política, conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital, na incorporação das necessidades do trabalho, consideradas as particularidades históricas que definem cada formação social (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010).

No geral, é reconhecido que a existência de políticas sociais, é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Notoriamente que não desde os seus primórdios, mas quando se tem um reconhecimento da questão social inerente às relações sociais nesse modo de produção, vis à vis ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário (BEHRING, 2009).

O surgimento da assistência social no aparato estatal é, como a de outras políticas sociais uma construção do século XX, acompanhando o processo de industrialização, as condições do operariado, ou seja, as particulares manifestações das expressões da questão social

no Brasil. O primeiro órgão federal componente da gestão estatal direta foi a Secretaria de Assistência Social instituída em 1974, durante a ditadura militar, no Ministério da Previdência e Assistência Social. Contudo esse órgão não chegava a operar uma vez que a Fundação Legião Brasileira de Assistência, instalada em 1942, era quem se apoderava dos recursos para as ações sociais do governo federal. Devido a esse histórico de institucionalização não só diversificado, como tendente a expressar o convívio aquecido com o pensamento conservador, moralizador de práticas de ajuda pontuais e emergenciais, foi atribuído à assistência social uma identidade que a conforma no campo da tutela, do conformismo, do não direito.

No Brasil historicamente as políticas sociais estiveram submetidas às necessidades da política econômica, a serviço dos interesses das elites e do processo de produção capitalista. As políticas sociais começam a ter um caráter de direito a partir da década de 1980, a qual foi marcada por pontos cruciais, entre os quais os movimentos sociais efervescentes na luta pela democracia e pelos direitos sociais. Como resultado dessas lutas, em síntese obteve-se a Constituição Federal de 1988, que representou um grande avanço em relação aos direitos sociais e a assistência social, inaugurando um padrão de proteção social afirmativo de direitos sociais enquanto direitos de cidadania (SOUSA, 2013).

As políticas sociais estavam no eixo central sobre o qual incidiram as aspirações pela ampliação dos direitos de cidadania, pela superação das iniquidades sociais e por uma maior responsabilização pública do Estado brasileiro. A instauração do conceito de seguridade social na CF-88 representou um avanço no padrão clássico de proteção social no país, cuja as características centrais consistiam na extrema centralização de poder e recursos decisórios e financeiros no Executivo federal, acentuada a fragmentação institucional, níveis elevados de exclusão de parcelas significativas da população, ausência quase total de mecanismos de participação social e elevado grau de privatização. (MONNERAT; SENNA, 2007).

O interesse público na sociedade brasileira se constitui na conflitante relação entre estado, sociedade e mercado isto é, na disputa entre interesses econômicos, quase sempre privados, e interesse sociais fundados em pressupostos da ética pública e social (MDS, 2013).

A inscrição da concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção social na Constituição de 1988, tinha como objetivo romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal de trabalho e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, afim de gerar mecanismos mais solidários e redistributivos (FLEURY, 2006).

Prevaleceu na agenda Constitucional a noção de seguridade 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” (Título VIII, Capítulo II, Seção I, art.194 da CF, 1988). Conforme Fleury (2006), a incorporação da previdência, da saúde e da assistência como integrantes da seguridade social introduziu a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, antes restrita apenas aos beneficiários da previdência social.

As políticas de proteção social, nas quais se incluem a saúde, a previdência e a assistência social, são consideradas produto histórico das lutas do trabalho, na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e pelo patronato. Qualquer um de seus objetos específicos de intervenção, saúde, previdência ou assistência social, o escopo da seguridade depende tanto do nível de socialização da política conquistado pelas classes trabalhadoras, com também de estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho (MOTA, 2004).

A perspectiva da seguridade social inscrita na CF 1988, consagrou o entendimento de política social como um conjunto integrado de ações e como dever do Estado e direito do cidadão a uma proteção universal, democrática, distributiva e não-estigmatizadora (MONNERAT; SENNA, 2007). Em consonância com Sposati (2009), a noção de seguridade social ao se ocupar da proteção social, busca gerar garantias que a sociedade brasileira afiança a todos os seus cidadãos, isto é, mais do que atitudes de socorro. A CF-88 alcança o campo das políticas de Estado, isto é, define que é uma responsabilidade a ser afiançada como direito e não como atitude pessoal.

Pela primeira vez no solo brasileiro é instituída uma Constituição Federal que pretende romper com as ações focalizadas, fragmentadas e emergenciais que historicamente caracterizaram a política de Assistência Social. Em seu Art. 6º determina que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Para Sposati (2009), a inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora, primeiramente por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais, segundo por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado no intuito de não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado, e por último, mas não menos importante, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais.

Essa inclusão da assistência social significou, portanto, a ampliação no campo dos direitos humanos e sociais, e conseqüentemente introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, que ainda permanece em construção (SPOSATI, 2009).

Considerar a assistência social sob o estatuto de política pública estabelece diversos impactos. O primeiro deles é o provocar confronto com a cultura conservadora e liberal que prevalece na prática histórica dessa área, na medida em que essa compreensão se opõe, desde a gênese, ao estatuto da proteção social como política pública regulada pelo Estado e direito do cidadão.

Na sociedade em geral, na sociedade brasileira, nas áreas de política social, entre cientistas políticos, politicólogos, economistas, sociólogos, assistentes sociais, psicólogos, gestores, partidos políticos, igrejas, dentre outros tantos segmentos ocorrem múltiplos modos de ver, entender, verbalizar o sentido político da política de assistência social. No geral, esses diversos modos de conceber a assistência social não são compatíveis com a perspectiva do que está na CF-88, na LOAS, até porque sua concepção como direito posta na Constituição é, como tantas outras áreas um *vir a ser*, e não uma condição já instituída, pois era incompatível com o estado de exceção que se vivia e de não direito (MDS, 2013).

Os objetivos da Assistência Social segundo a CF 1988 são: 1) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; 2) o amparo às crianças e adolescentes carentes; 3) a promoção da integração ao mercado de trabalho; 4) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a 5) promoção de integração à vida comunitária e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser lei.

No âmbito da Assistência Social, as ações governamentais serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base em tais diretrizes: descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; e participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A característica de não contributiva significa que não é exigido pagamento específico para oferecer a atenção de um serviço. O acesso é custeado pelo financiamento público, cuja receita vem de taxas e impostos. Destarte, os custos e o custeio são rateados entre

todos os cidadãos, a proteção social não contributiva garante que o acesso aos serviços e benefícios independe de pagamento antecipado ou no ato da atenção (SPOSATI, 2009).

Examinando o percurso histórico das práticas de assistência social podemos comprovar que sua mutação para o campo de política pública significa introduzir uma cisão na cultura dos agentes públicos que operam essa política. Paradoxalmente a proposta é a de caminhar para consolidar um sistema único de âmbito nacional o que significa superar a diferença e a fragmentação.

Da inclusão no tripé da seguridade social à sua transformação, de fato, em mecanismo de acesso da população excluída aos bens e serviços coletivos resta à assistência social um longo caminho a percorrer. A sua implementação, como parte do processo de descentralização política e administrativa, é marcada pelas diferenças políticas e ideológicas que caracterizam as administrações públicas no Brasil (SOUZA, 2015).

Como toda política pública, a assistência social é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. O seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Por isso é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira (SPOSATI, 2009).

Alguns seletos críticos apontam que a assistência social é uma ação governamental que interdita, e não, um campo que constrói direitos sociais, isto é, ela seria estigmatizadora, subalternizadora, e se reduz a prestar atenções focalizadas a grupos de miseráveis de forma subalternizadora. Com isto ela provocaria a quebra da universalidade das políticas sociais nominando esse processo de assistencialização das políticas sociais (MDS, 2013).

Outros críticos, não aceitam a assistência social como política pública de direitos sociais e consideram que a difusão da política de assistência social provoca uma reiteração do messianismo, na medida em que, de forma ufanista, seus trabalhadores ou gestores a entendem de forma acrítica como uma política salvadora, isto é, com capacidade em dar resposta a todas as necessidades e males sociais. Além dessas considerações, alguns ainda asseguram que a assistência social é uma política de desmanche de políticas universais e não, uma política que agrega novos direitos a seguridade social tornando seu alcance mais universal (MDS, 2013).

Diante desse conjunto de críticas, a reflexão sobre os direitos socioassistenciais fica atrelada a uma questão de fé ou religiosidade, e não, uma questão com base científica de decisão política e sócio jurídica. Estamos tratando de um dispositivo, que votado, estabeleceu na Constituição Brasileira um modelo de proteção social aos brasileiros que inclui a assistência

social como um direito de seguridade social reclamável juridicamente e traduzível em proteção social não contributiva devida ao cidadão.

A noção de direito tem por base a igualdade e a equidade. Essas dimensões mudam completamente a natureza de uma relação estabelecida em um serviço ou atenção de proteção social como campo de direito. A igualdade, de um lado, se propõe a tratar a todos do mesmo modo, é ela que inspira a concepção de universalização. Esta noção é quase inexistente na produção de proteção na assistência social. Via de regra a orientação que precedia suas ações era de atender a quem chegasse, ou seja, uma apolítica de atendimento e não, de cobertura de demandas. Verifica-se aqui uma enorme dificuldade dos agentes da política terem domínio da intensidade e da localização da demanda. A equidade por outro lado, é um campo profícuo na assistência social pois ela se ocupa da diversidade, trata-se do respeito a diferença e não só da igualdade. A preocupação com idosos, jovens, mulheres, população em situação de rua, enfim uma série de situações, não particularizadas necessariamente, por outras políticas, ganham centralidade na assistência social (MDS, 2013).

Partilhar a noção de defesa de políticas sociais públicas, é defender a legislação pública na assistência social, considerando que o Estado deve prover, executar, financiar e manter o acesso a um conjunto de serviços sociais, que supram necessidades comuns a um conjunto da população. Não obstante, essa perspectiva ou ideia social do Estado em financiar e desenvolver a proteção social não contributiva sofre severos ataques. O legado da permanência da concessão para terceiros da operação dessas ações persiste em vários segmentos rejeitando que ela seja assumida como responsabilidade pública, considerando esse entendimento uma forma de estatização e não de fazer valer o dever do Estado e o direito do cidadão (MDS, 2013).

Construir a compreensão de direitos supõe conhecer, identificar a totalidade da demanda e identificar o quanto dela está sendo atendida e em que padrões. Todas as políticas sociais têm que prover atenções ao cidadão, ocorre que face à desigualdade social instalada entre os brasileiros, esta provisão deve ocorrer a partir das condições concretas diferenciadas e desiguais dos cidadãos e não do que seria suposto como adequado a que ele devesse dispor. Cobrar das políticas sociais a atenção a todos os cidadãos significa que cada uma delas inclua as condições reais de vida dos brasileiros independente da precariedade em que estejam vivendo (MDS, 2013).

A partir do momento em que a assistência social torna-se política pública, é preciso que sua identidade social seja construída a partir de compromissos com resultados e direitos que vão muito além de um elemento processante das outras políticas ao se darem face a face com as desigualdades sociais que marcam a vida dos usuários de seus serviços. A assistência

social traz à esfera pública um conjunto de necessidades cuja atenção sob responsabilidade pública é ainda negada a frações da população – frações estas, onde preponderam os cidadãos vinculados às classes populares, marcados pelo trato subalterno e pela expropriação – que não tem sido considerada como cidadãos, isto é, com direito a ter direitos (MDS, 2013).

De acordo com Sposati (2009), uma política de proteção social engloba o conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. É uma política estabelecida para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos.

A partir de então, como esboçaremos no capítulo seguinte, surgiram outros marcos legais, com intuito de legitimar a organicidade da política pública de Assistência Social, bem como seus projetos, programas, serviços e benefícios.

### **3.1 Do assistencialismo ao direito: a política de Assistência Social e seu Sistema Único**

Em 7 de dezembro de 1993 é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre sua organização. Em seu Art. 1º afirma que:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

A primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada em dezembro de 1998, apesar de estar prevista na LOAS (1993), e surge com o sentido dar diretrizes para as ações que nortearão a Assistência Social. É formulada com o pressuposto conceitual de que seus destinatários saem da condição de assistidos para a de cidadãos de direitos. Juntamente com a PNAS de 1998 é aprovada também a Norma Operacional Básica, mas somente em abril de 1999 elas são publicadas em diário oficial. Tais normas conforme Vieira (2008), representaram para os gestores da política de assistência um instrumento no qual eles podiam nortear suas práticas e atuações segundo a nova perspectiva da política.

Em dezembro de 2003, realizou-se a IV Conferência Nacional de Assistência Social, onde foi deliberada a necessidade de reformular a PNAS 98 e sua NOB, para que pudesse condizer de forma mais efetiva a Assistência Social como política pública de Estado. Também foi deliberado nessa Conferência a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em junho de 2004 a Política Nacional de Assistência Social (2004) teve sua primeira versão apresentada ao Conselho Nacional de Serviço Social (CNAS) e foi aprovada em 15 de outubro de 2004, sendo até lá amplamente debatida, recebendo contribuições dos Conselhos de Assistência Social, Fórum Nacional de Secretários Estaduais (FONSEAS), do Colegiado de Gestores Nacional, Fóruns Estaduais, Regionais, Governamentais e Não-Governamentais, Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, Universidades e Núcleos de Estudos, entidades de assistência social, estudantes da escola de serviço social, Escola de gestores de Assistência Social, além de pesquisadores, estudiosos da área e ideias de sujeitos anônimos.

Em consonância com a LOAS, a PNAS (2004) segue determinados princípios democráticos que em resumo são: supremacia no atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para a sua concessão.

De forma integrada às políticas setoriais, a Política Pública de Assistência Social deve considerar as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, e objetiva: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004).

Diferente da PNAS de 1998, na PNAS de 2004 houve um detalhamento de quais vulnerabilidades e para quais indivíduos é direcionada essa política. O que estava restrito na política anterior. Esse detalhamento tem influência direta para a elaboração de serviços e ações voltadas ao público da Assistência Social. Nessa nova política o trabalho com família encontra-se como tema motriz para serviços e ações de proteção social (VIEIRA, 2008).

Logo após a aprovação da PNAS (2004) houve uma centralização de esforços para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a nível federal, exemplo disso foi a criação de um Departamento específico para o acompanhamento da implantação do SUAS

pelos Estados brasileiros, chamado Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS). O SUAS é uma importante deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) e passa a reorganizar ações e serviços em todo o território nacional, por meio da articulação e provimento de ações em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Para Vieira (2008) visa consolidar a estrutura descentralizada, participativa e democrática e a constituição de uma rede de serviços, com o objetivo de obter eficácia nas suas ações específicas e nas ações que relacionem com as demais políticas públicas setoriais, garantindo que a Assistência Social cumpra suas funções.

A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estabelece um novo ordenamento a esta política. Ao lidar com problemáticas e usuários diversificados, a experiência de uma década, “colocou a assistência social a necessidade de estruturar um sistema articulado de serviços, com padrão de qualidade nacional, investimento em redes de proteção social básicas, hierarquizadas por níveis de complexidade” (MDS, 1994). O Suas reordena a prestação de serviços e, também, as bases de financiamento. A criação de pisos de proteção social tem por finalidade dar mais autonomia aos entes federados, rompendo, assim, com as verbas carimbadas e com a histórica transferência per capita. A nova sistemática de financiamento parte do princípio de que os serviços mais complexos requerem estruturas mais sofisticadas e, portanto, mais recursos (SOUZA, 2015).

Conforme o MDS (2013), construir historicamente e na forma de um sistema único a identidade social da política de assistência social é, sem dúvida, um processo de objetivação dos valores que orientam a ação pública no âmbito dessa política. Tais valores dizem respeito, sobretudo, à relação do estado com o cidadão, ao remeter essa compreensão a um sistema único reitera-se que ela significa alcançar a unidade entre os entes federativos, quanto a identidade social da política.

É uma situação muito nova na história brasileira, pois os demandatários de atenções no campo da assistência social ainda são marcados pela estigmatização e pelo moralismo e não pelo reconhecimento enquanto sujeitos de direitos. A alteração da cultura dos agentes institucionais dessa área, incorporando seus usuários como sujeitos de direitos, exige muitas alterações em procedimentos institucionais e profissionais que a orientaram ao longo dos anos.

A responsabilidade pública que recai sobre a gestão e para o entendimento de cada trabalhador desse campo, procura romper com características (aparentemente genéticas) que se interpõe a cultura de direitos. A antiga visão da assistência social composta por ações sociais fragmentadas, mutáveis, isolada precisa ser modificada significativamente a fim de que se possa

até mesmo falar em acesso a direitos socioassistenciais através da rede de serviços e da inclusão em benefícios (MDS, 2013).

Os desafios de se opor à cultura da benemerência e da caridade e de operacionalizar o paradigma do direito à assistência social, através de um sistema único, descentralizado, participativo, com financiamento regular, que passou por um rápido processo de adensamento institucional, exigem dos trabalhadores a apropriação de um conjunto variado de conhecimentos, habilidades e atitudes nos campos da gestão, do provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais e do controle social.

A assistência social em sua trajetória de iniciativas governamentais é marcada pelo pragmatismo, pelo imprevisto, pela descontinuidade entre gestões, pela urgência em atuar depois do ocorrido, por ser refratária ao planejamento e um tanto descrente no investimento na profissionalização de seus agentes institucionais. Esta é uma das frentes de ação principais que o Suas atua. Romper o imediato pelo planejado, introduzir a prevenção e não só a atenção a vitimização. Essa perspectiva que a conota com as exigências de uma política pública passam a requerer que sua gestão se faça por meio de formulação de metas, análise e fixação de custos, previsão orçamentária, condições de trabalho e meios institucionais para sua realização e investimento nas ações de formação e de capacitação dos trabalhadores (MDS, 2013).

De acordo com Boschetti (2005), o SUAS se apresenta como um elemento necessário e importante para a consolidação e ampliação da seguridade social. Sua integração no âmbito da Seguridade Social é critério fundamental para sua efetivação. Como um sistema que operacionaliza a Política Nacional de Assistência Social, este materializa princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica de Assistência Social em suas orientações centrais, bem como estabelece um sistema em seu sentido mais estrito, ou seja, como estrutura organizada com base em um conjunto de serviços socioassistenciais inter-relacionáveis e agrupados por características de proximidade, e em diferentes tipos de proteção social.

A Norma Operacional Básica do SUAS, aprovada em 2005, disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal de 1988, a LOAS, e as legislações complementares a ela aplicáveis. Seu conteúdo estabelece o caráter do Suas, as funções da política pública de Assistência Social para a extensão da proteção social brasileira, os níveis de gestão do Suas, as instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do Suas, bem como seu financiamento e regras de transição.

Fundada em um pacto entre os entes federativos, a NOB/SUAS (2005) assegura a unidade de concepção e de âmbito da política de Assistência Social em todo território nacional,

sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário.

Os recursos humanos na construção do SUAS constituem parte prioritária e definidora dos parâmetros de qualidade e eficácia dos atendimentos prestados. Os serviços diversos e suas complexidades exigem um número de profissionais compatíveis e é imprescindível que ocorra capacitações permanentes (VIEIRA, 2008).

Nesta perspectiva, esta política nacional aponta para a necessidade de uma NOB – Norma Operacional Básica para a área de Recursos Humanos, amplamente discutida com os trabalhadores, gestores, dirigentes das entidades prestadoras de serviços, conselheiros, entre outros, definindo composição da equipe (formação, perfil, atributos, qualificação, etc.). Então, em 13 de dezembro de 2006 é aprovada a NOB-RH/SUAS e posteriormente publicado seu texto em 25 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2006). A NOB-RH/SUAS (2006) teve como finalidade estabelecer as bases para a estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente, bem como sua concepção no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e as equipes de referência para os serviços socioassistenciais.

Para Silveira (2011), a NOB-RH/SUAS vem consolidar os principais aspectos da legislação vigente para a gestão pública do trabalho, apresentando normativas para sua aplicação e inaugurando mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores provenientes dos serviços socioassistenciais. Tal norma é um importante instrumento para a consolidação do Suas e a estruturação da gestão do trabalho, direcionada para a construção de processos políticos e institucionais que expressem o compromisso ético político dos trabalhadores para a garantia de direitos no âmbito dos serviços.

Em 6 de julho de 2011 é aprovada a lei nº 12.435 que altera e complementa a lei nº 8.742 que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Entre as alterações destacam-se os §§ 1º e 2º do Art. 20 da LOAS, acerca da abrangência do grupo familiar e o conceito de deficiência, gerando efeitos sobre a concessão do benefício de prestação continuada. A nova norma se adequou à Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 6.949/2009, e aprovada no Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186/2008<sup>2</sup> (CARDOSO, 2018).

Posteriormente a publicação da NOB-RH/SUAS, em um longo intervalo de tempo, foi realizada em dezembro de 2011, a VIII Conferência Nacional de Assistência Social, com o

---

<sup>2</sup> O primeiro a observar, no Brasil, o procedimento previsto no § 3º do Art. 5º da Constituição, que prevê que os tratados internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros, equivalem às Emendas Constitucionais.

título: “Consolidar o SUAS e valorizar os trabalhadores”, um espaço privilegiado para debate dos temas relacionados à gestão do trabalho e à qualificação dos trabalhadores. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) apresentou uma versão preliminar do que se resolveu chamar de Política Nacional de Capacitação do SUAS (PNC-SUAS).

Os esforços empreendidos no debate citado resultaram na Resolução CNAS nº 08, de 16 de março de 2012, que instituiu o Programa Nacional de Capacitação do SUAS, assim como o conjunto de mecanismos dedicados à coordenação federativa, ao financiamento, ao planejamento e à execução de ações de formação e capacitação dirigidas para a qualificação dos profissionais envolvidos na implementação do SUAS, e na Resolução CNAS nº 04 de 13 de março de 2013, que um ano depois, instituiu a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS. Conforme a PNEP (2013), a educação permanente no SUAS deve conduzir tanto ao desenvolvimento de competências, quanto à modificação de processos de trabalho e práticas profissionais, orientados para a valorização da população atendida no sistema.

O Programa Nacional de Capacitação do SUAS é atualizado em consonância aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente do Suas (PNEP-SUAS), e sua periodicidade deve estar ancorada na NOB-SUAS (2012), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por meio da resolução nº 33 de dezembro de 2012. Os dois possuem os mesmos princípios norteadores, que são: centralidade dos processos de trabalho e das práticas profissionais, interdisciplinaridade, aprendizagem significativa e historicidade.

O direito à Proteção Social aos usuários da Assistência Social como afirma Saadallah (2015) só é garantido de fato quando se é enfrentado o grande desafio da regulação, gestão e qualificação do trabalho e dos trabalhadores desta política. A implantação do SUAS requer um repensar constante das práticas e das intervenções a serem realizadas nos serviços socioassistenciais.

A institucionalização do SUAS no Brasil teve como premissa assegurar direitos sociais, sobretudo os direitos socioassistenciais, num trajeto de ruptura com o modelo assistencialista anterior vigente até 2002, baseado na benesse e na caridade, onde ações esporádicas, paternalistas, subordinadas à política do “favor” e da barganha eram comumente realizadas.

Essa trajetória de institucionalização não foi simples, nem pacífica e nem consensual, enfrentou e ainda enfrenta, embates em suas instâncias federativas, tanto de natureza orçamentária, quanto de natureza ético-política (CRUS; BARATA, 2014). O SUAS não escapa do campo das contradições, da luta de classes, de posições conservadoras que se

confrontam com posições de defesa e garantia dos direitos sociais, a efetivação desse sistema enfrenta esses e mais obstáculos que tentam deslegitimar sua importância.

A implantação do SUAS exige um aparato que engloba novas formas de regulação e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, juntamente com processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além da remuneração compatível e segurança no trabalho (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

Hoje o SUAS é um sistema público o qual conta com mais de 600 mil trabalhadores e trabalhadoras inseridos na rede socioassistencial pública estatal e complementar. É de suma importância aprimorar a gestão desse sistema e qualificar suas atenções, nessa perspectiva a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, constitui um dos pilares que corrobora com esse árduo processo.

### **3.2 Trajetória institucional da Assistência Social: construção e desconstrução**

A trajetória legal da primeira metade da década de 90 foi passo importante na consolidação da proteção social no Brasil, em especial da política de assistência social. Entretanto, a trajetória institucional desde a Constituição de 1988 é marcada por fortes discontinuidades. Claramente, foi um processo de qualificação do setor público de um lado e de decisões político-ideológicas de outro, e em cada governo viu-se a fragilidade institucional marcada pelo “cria-desmonta” de instituições (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011).

O nome eleito para assumir a presidência no ano de 1995 é Fernando Henrique Cardoso, que permanece no cargo até 2002. Em seu primeiro dia de governo ao editar a Medida Provisória nº 813-95 o presidente extinguiu três instituições e criou, ou rearranjou outras. Tal medida que marcou a estreia do governo FHC na Presidência da República, despontando no desmonte da assistência social, impediu sua passagem e/ou transferência gradual para os estados e municípios, pois a ênfase do governo recaiu no Programa Comunidade Solidária (PCS).

Extingue-se o antigo Ministério do Bem-Estar Social (MBES), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Legião da Boa Vontade (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA). Concomitantemente, cria-se o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e dentro dele, baseado no mesmo instrumento, a Secretaria de Assistência Social (SAS). O Conselho Nacional da Assistência

Social (CNAS), que havia sido criado no anterior governo de Itamar Franco, ficou vinculado à SAS.

No segundo mandato de FHC a ação mais representativa de fortalecimento institucional, foi a conversão da Secretaria de Assistência Social (SAS) em Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), o que lhe deu status ministerial. Nos dois governos FHC o que ocorreu em relação a política de assistência social foi certa estabilidade, quase estagnação, em que foram processadas algumas mudanças incrementais e lineares, que conforme Sátyro e Schettini (2011), não foram suficientes para serem consideradas como reforma de implementação.

Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência em 2003 e fica no cargo até 2010, em seu primeiro ano de governo, Lula desmembrou o MPAS (criado por FHC) e criou o Ministério da Assistência Social (MAS), e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Um ano depois, em janeiro de 2004, criou por meio da Medida Provisória nº. 163 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que se tornou o responsável pelas políticas de assistência social, de segurança alimentar e nutricional (onde situou o Programa Fome Zero) e de transferência de renda, unificando os dois ministérios que ele mesmo criara um ano antes (o MAS e o MESA).

É somente no governo Lula que a assistência social encontra as condições político-institucionais que permitem a produção de alterações significativas que vieram a redefini-la e efetivamente implantá-la na concepção de um sistema único, descentralizado e participativo, como previsto no primeiro ciclo de reformas, quando se assegurou a assistência como direito de cidadania.

No ano de 2011 a presidenta Dilma Rousseff assume o cargo, e em seu governo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) continua sendo responsável pela política de assistência social. Para a assistência social, a grande conquista no marco legal nesse governo foi a sanção da Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, que institucionaliza o SUAS em nosso país, consistindo num salto qualitativo para a materialização de uma política de assistência social como política de Estado.

Em 15 de maio de 2016 ocorre o afastamento da presidenta do Brasil Dilma Rousseff por um processo de impeachment e o vice-presidente do seu governo Michel Temer assume então o cargo. Michel Temer passa a governar o país e permanece até o ano de 2018, sob sua gestão ocorre a fusão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela gestão da política de Assistência Social no âmbito federal, com o

Ministério do Desenvolvimento Agrário. O nome do novo ministério passa a ser Desenvolvimento Social e Agrário.

Essa fusão que ocorre entre o MDS e o Ministérios do Desenvolvimento Agrário retrata bem o desmonte do Estado e das políticas públicas obedecendo a uma lógica bastante definida. Os dois ministérios referem-se a áreas totalmente diferentes e juntá-los caracteriza minimizá-los e tratar duas questões cruciais e históricas do país com certa facilidade, é certo que agrupar dois ministérios desse porte em um só é fazer com que uma pauta se sobressaia, no caso a questão Agrária se destaca e a Assistência Social ganha menos holofotes, sendo tendência a deterioração de uma sobre a outra, através de pressão perante a disputa do orçamento público.

A racionalidade técnica passa a estar a serviço dos interesses econômicos da administração pública no Brasil, e contra os interesses dos cidadãos, embora em nome e defesa destes. A área social é asfixiada pelo congelamento de recursos para o seu financiamento, ocorre a privatização da gestão dos serviços sociais por meio da aceleração de contratações de instituições públicas de direito privado, que nada mais é do que a privatização da gestão pública estatal pela racionalidade privada (COHN, 2020).

A partir de 2019 inicia-se um processo de destruição truculenta do arcabouço social da rede de proteção social, como também do meio ambiente, direito à terra por parte dos trabalhadores rurais, indígenas e ribeirinhos, dos LGBTQI+ dentre outras pautas. Em primeiro de janeiro do referido ano, é empossado como presidente do Brasil Jair Bolsonaro, comprometendo-se com o “desejo de mudança” expresso nos 57,8 milhões de votos que recebeu.

Com a ideia de “enxugar a máquina pública o governo Bolsonaro encerrou e fundiu alguns ministérios, e criou outros. O Ministério da Cidadania foi criado e a ele foi incorporado áreas de competência que antes ficavam em pastas separadas, sendo responsável por diversas políticas públicas de áreas diferentes, abrigando diversos conselhos, autarquias e secretarias. No artigo 23<sup>a</sup> da Lei nº 13844/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, estão escritas as competências do Ministério da Cidadania, são muitas dentre elas: I – política nacional de desenvolvimento social; II – política nacional de segurança alimentar e nutricional; III – política nacional de assistência social; IV – política nacional de renda de cidadania; V – política sobre drogas; VI – política nacional de cultura; VI – regulação dos direitos autorais, entre outras.

A política de Assistência Social no governo Bolsonaro perde ainda mais visibilidade, estando alocada em um Ministério com diversas áreas de competências diferentes,

as quais o governo não têm se destacado em termos de novas políticas. Além de sofrer diversos ataques, como por exemplo o estabelecimento de uma portaria que resultou no corte das verbas federais repassadas para os serviços de assistência social, pondo em risco a continuidade dos atendimentos, especialmente em localidades menores e com menos recursos.

No âmbito estadual, no comando do Estado do Ceará em seu primeiro governo identificado como “Governo das Mudanças”, Tasso Jereissati (1986-1989) estabelece como ponto básico a modernização da máquina administrativa do Estado, tal governo impôs o desenho empresarial, visando ao equilíbrio do orçamento, à eficiência da máquina e à probidade no trato da coisa pública. Em 1987 é criada a Secretaria da Ação Social (SAS), que tinha por objetivo coordenar todas as ações do campo social, abrigando a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará (FUNSESCE), a Fundação de Assistência às Favelas da Região Metropolitana (PROAFA) e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEMCE), e, no mesmo ano, a Defesa Civil passa a integrar a Secretaria (SILVEIRA, 2007).

No segundo governo da “Era Tasso” que vai do período de 1990-1994, intitulado o “Ceará Melhor”, Ciro Gomes assume o controle e segue o percurso das mudanças adotando medidas administrativas e fiscais enérgicas, bem como prosseguindo em busca da consolidação do modelo de industrialização planejado pelo CIC. Em 1991 a Secretaria da Ação Social passou a denominar-se Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETAS), através da Lei nº. 11.809, de 22 de maio de 1991, com o intuito de realizar a assistência social no Estado e a missão de gerar oportunidades de emprego e renda para todos, vinculando a Fundação da Ação Social (FAS), que englobava a PROAFA, A FUNSESCE e a FEBEMCE. Nesse período observa-se forte influência da Primeira-Dama do Estado, apoiando e privilegiando o trabalho de creches e demais projetos que apoiavam crianças e adolescentes (SILVEIRA, 2007).

A Secretaria do Trabalho e Ação Social ao final de 1994 passa a operacionalizar o Sistema Nacional de Emprego (SINE), a partir de então, torna-se órgão de execução e coordenação, da Política do Trabalho e Assistência Social, no âmbito do Ceará, dando ênfase ao trabalho e ficando a assistência dispersa entre as ações do novo sistema.

O quinto e último governo da “Era Tasso” foi o de Lúcio Alcântara (2003-2006), que diferente do seu antecessor (Tasso Jereissati que voltou a governar o Estado por dois períodos legislativos: 1995-1998; 1999-2002) era mais conciliador. A assistência social no período se delinea nas seguintes ações: articulação da assistência social com as demais políticas sociais e econômicas; redesenho da assistência social como política pública; e ampliação do acesso aos direitos sociais para crianças de 0 a 6 anos, crianças e adolescentes de 7 a 17 anos, pessoas portadoras de deficiência, idosos e grupos vulneráveis. Os programas da assistência

social previstos no plano de governo englobavam vários campos da área assistencial. Em março de 2003, o governo Lúcio desmembra a SETAS, que passa a se chamar Secretaria de Ação Social (SAS), tendo como missão planejar, coordenar, executar, acompanhar e avaliar a Política de Assistência Social e da criança e adolescente, e cria a Secretaria do Trabalho (SILVEIRA, 2007).

Em 2007, Cid Gomes assume o Governo do Ceará e sua gestão perpassa dois períodos legislativos, terminando no ano de 2015. Mais uma reestruturação institucional é realizada e dentro do novo modelo de gestão do Governo a Secretaria de Ação Social (SAS) desaparece e surge a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), com a finalidade de desenvolver ações relacionadas ao trabalho e à assistência social. Para Silveira (2007), como política a assistência social mais uma vez perde visibilidade, e é ocultada pela retórica do trabalho e desenvolvimento social.

No ano de 2015, Camilo Santana é o nome escolhido para governar o Estado do Ceará, e assume o posto com a proposta de diálogo e ação compartilhada e firme, com o objetivo do atendimento das demandas sociais e econômicas da população. A priori não houve mudança institucional e a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) continuou sendo a responsável pela gestão da assistência social no âmbito estadual.

Em dezembro de 2018 é sancionada a Lei nº 16.710 que trata da reestruturação da Administração Estadual, onde foi criada a Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), substituta da STDS, ficando a assistência social a cargo dessa nova secretaria. A nível municipal, a seguir iremos traçar a trajetória institucional da política de assistência social na cidade de Fortaleza localizada no Estado do Ceará.

Em 1997, o responsável pela gestão da cidade de Fortaleza o prefeito Juraci Vieira Magalhães, que fica no cargo por dois mandatos legislativos até o ano de 2004, inaugurou um processo de mudança chamado de reforma administrativa. Foram assim extintas diversas secretarias, dentre elas a Secretaria do Trabalho e Ação Social do Município - STAS. O território fortalezense foi reordenado em 06 (seis) regiões político-administrativas, sendo criadas as Secretarias Executivas Regionais – SERs, com seus Distritos, subdivididos por pastas.

Com o processo de reforma administrativa foi então criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS. Em 2001, a SMDS, que assumia as Políticas de Saúde, Educação e Assistência Social foi extinta, sendo criada a Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social - SEDAS. A partir de então, a SEDAS passa a desenvolver as Políticas Públicas de Educação e Assistência Social, composta por duas coordenadorias: a

Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social - CASSI e a Coordenadoria de Educação.

A Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS era responsável por planejar, monitorar e avaliar programas, projetos e serviços da assistência social no município; promover a articulação com as Secretarias Executivas Regionais - SER's; formalizar convênios com instituições prestadoras de serviços socioassistenciais; e potencializar o trabalho em rede, bem como a intersetorialidade com as demais políticas públicas e implantar a Secretaria Municipal de Assistência Social (OLIVEIRA, 2014).

Conforme Oliveira (2014), a estrutura organizacional da Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social (CASSI) era composta por três células: Célula de Desenvolvimento das Ações de Assistência Social – CDAAS; Célula do Sistema Descentralizado da Assistência Social – CSDAS; e Célula dos Programas e Projetos Especiais de Assistência Social – CDPPEAS. São alguns dos programas, projetos e serviços desenvolvidos pela CASSI: Programa de Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social; Programa de Proteção Social Básica ao Idoso; Estruturação da Rede Socioassistencial; Capacitação da Rede Socioassistencial Conveniada; Plantão Social; Projeto Mulheres em Cena: autonomia e direitos; Promovendo a Segurança Alimentar e Nutricional à População Inserida na Rede Socioassistencial; Plano de ação para as famílias em situação de risco no período chuvoso; Rede de Diversidade: Programa de Combate à discriminação contra Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); dentre outros.

Na seguinte gestão, a responsável pelo município era Luizianne Lins que assume e comanda por dois períodos legislativos a cidade de Fortaleza (2005-2012). Em julho de 2007, fruto do processo de lutas coletivas de profissionais, intelectuais, usuários e gestores, foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS, através da Lei Complementar Nº 0039, de 10 de julho de 2007. Este acontecimento significou um salto na efetivação do SUAS em Fortaleza, com base nas deliberações das conferências de assistência social e das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social -PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, pela primeira vez uma Secretaria é fundada em Fortaleza especificamente com o intuito de coordenar as ações da assistência social no município.

A Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS estruturava-se nos seguintes eixos: Coordenadoria de Proteção Social Básica – subdividida em Supervisão de Programas, Serviços e Benefícios; supervisão do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e Supervisão de Inclusão Social; Coordenadoria de Proteção Social Especial – Supervisão de

alta e Média Complexidade; e Coordenadoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social - Supervisão de Planejamento; Supervisão de Convênios e Parcerias; Supervisão de Monitoramento e Avaliação e Supervisão de Gestão da Informação (PMF, SEMAS, 2007 *Apud* OLIVEIRA, 2014).

Os programas, projetos, serviços, ações e benefícios da Proteção Social Básica: Centro de Referência da Assistência Social – CRAS; Núcleos de Benefícios Eventuais; Projeto mulheres em Cena: autonomia e Direitos; Revisão e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada – BPC; Programa Bolsa Família; Serviço de Ação Continuada – SAC da PSB; Projeto de Inclusão produtiva para mulheres do Programa Bolsa Família; Programa Municipal de Atendimento Básico à Pessoa Idosa; e Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (PMF; SEMAS, 2007 *Apud* OLIVEIRA, 2014).

Na Coordenadoria de Proteção Social Especial, as equipes desenvolveram a Supervisão de Alta e Média Complexidade: acompanhamento a rede socioassistencial conveniada; equipe de gestão dos CREAS e equipe dos programas de atendimento às populações em situações de rua.

Em janeiro de 2013, Roberto Cláudio é eleito como prefeito e mantém-se por dois mandatos legislativos até 2020. Logo no início de sua gestão Fortaleza passa por mais uma reforma administrativa, novamente, a assistência social no município perde visibilidade, com a extinção da SEMAS. A materialização do SUAS passa a ter por alavanca a política de trabalho, através da criação da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SETRA. É missão dessa Secretaria: “Assegurar assistência social integral, segurança alimentar e nutricional, participação na vida produtiva e segurança de renda, contribuindo para o desenvolvimento da sua autonomia cultural, social, política e econômica e viabilização do pleno exercício da sua cidadania”.

A Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SETRA estruturava-se nos eixos assistência social, trabalho e segurança alimentar e nutricional. Constituída pelas seguintes coordenadorias e respectivas células: Coordenadoria de Gestão Integrada de Assistência Social - Célula de Proteção Social Básica, Célula de Proteção Social Especial, Célula de Benefícios, Célula de Gestão do SUAS, Célula de Gestão do FMAS; Coordenadoria de Gestão Integrada do Trabalho e Qualificação Profissional – Célula de Emprego/Renda e Gestão do SINE; Célula de Qualificação Profissional; e Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional – Célula de Agricultura Urbana, Periurbana e Gestão do SISAN.

Em 1º de janeiro de 2017, iniciou-se a segunda gestão do então prefeito Roberto Cláudio e mais uma vez Fortaleza passa por uma reforma administrativa. Ocorre a fusão de dois órgãos municipais, sendo eles, a Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA) e a Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos Humanos (SCDH), passando a denominar-se Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), unificando as competências dos dois primeiros. Contudo, as atividades relacionadas à Gestão Integrada do Trabalho e Qualificação Profissional, anteriormente pertencentes à SETRA, passarão para o âmbito de competência da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Económico (SDE).

A Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social tem como finalidade planejar, executar, monitorar, avaliar e coordenar as ações dos direitos humanos, da proteção e desenvolvimento da cidadania, da assistência social, da segurança alimentar e nutricional, no âmbito municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes das respectivas políticas nacionais.

É competência da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social entre outras coisas: I - realizar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito do Município, em conformidade com as diretrizes e orientações nacionais; II - realizar a gestão do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em conformidade com as diretrizes e orientações nacionais; III - gerir o cadastro único dos programas sociais, disponibilizando, sistematicamente, informações junto aos demais órgãos da prefeitura; IV - estruturar e manter sistemas de informações referentes ao SUAS e SISAN no âmbito municipal, em conformidade com as diretrizes nacionais; V - organizar e gerenciar a rede pública do SUAS e a rede de segurança alimentar e nutricional; VI - elaborar e implementar o plano municipal de educação permanente dos trabalhadores do SUAS; VII - gerir o Programa Bolsa Família no âmbito do Município, estabelecendo articulação permanente com os órgãos gestores da educação e saúde em relação ao cumprimento das condicionalidades.

## 4 CAPACITASUAS: CARACTERIZAÇÃO E DESDOBRAMENTOS

### 4.1 Educação Permanente e o SUAS

É comum que as expressões educação continuada e educação permanente desde suas criações, sejam utilizadas como sinônimos. Uma das justificativas para tal confusão é a ampla abertura do discurso de Educação Permanente e a sua emergência em um momento em que a sociedade industrial impõe grandes mutações, fazendo com que muitas pessoas voltem sua atenção para o aperfeiçoamento e a reciclagem nos ambientes formais de ensino na tentativa de melhor assumir certas posições e de cooperar para o desenvolvimento da sociedade (AZEVEDO, 2014).

Destarte, alguns autores defendem que existem distinções conceituais entre esses dois termos. A Educação Continuada seria referente à educação de adultos convencional, como um prolongamento do ensino escolar ao longo da vida, de acordo com requisitos do indivíduo e como uma forma de qualificação/reciclagem para o trabalho. Já a Educação Permanente, ultrapassa a educação formal, sendo algo contínuo em todas as circunstâncias, emergindo da demanda por acompanhamento das constantes e rápidas transformações mundiais, em todos os seus aspectos, por isso, deve perdurar por toda a existência humana, sem limites cronológicos (FLEXA, 1990; LUDOJOSKI, 1990).

Conforme Furter (1975, p 75), Educação Permanente:

é um processo ininterrupto de aprofundamento da experiência pessoal como a vida coletiva, que se traduz pela dimensão educativa que cada ato, cada gesto, cada função assumirá, qualquer que seja a situação em que nos encontremos, qualquer que seja a etapa da existência que estejamos vivendo.

Portanto, a educação permanente não pode ser entendida como um prolongamento da instituição escolar, mas como um projeto global de formação do homem, abarcando a educação extra escolar de modo a tornar integradas e complementares a educação formal e a educação não formal. Deve ainda envolver situações para uma aprendizagem refletida, “que permita aprender a qualquer momento e no ritmo desejado, segundo os interesses de cada um, a idade e o grau de formação” (GADOTTI, 1980, p. 76).

Existem diferenças entre educação permanente e educação continuada que contribuem com a compreensão de cada e facilitam não confundir uma e outra. Ambas essas perspectivas podem ser aplicadas ao desenvolvimento de capacidades e competências para o trabalho, entretanto, enquanto a educação continuada se limita à oferta de ações educativas

formalmente organizadas e ofertadas na forma de cursos, a educação permanente, não abre mão desse recurso, mas objetiva entrar na vida cotidiana das pessoas no ambiente de trabalho, mobilizando processos de aprendizagem ativa e significativamente, intra e entre equipes de trabalho (CASTRO, 2015).

Educação permanente não se confunde com os modelos tradicionais de educar por meio da simples transmissão de conteúdos, tampouco se identifica com os modelos de formação e capacitação de pessoas baseados na apartação dos que pensam, dirigem e planejam; dos do que produzem, operam e implementam. Ela não admite hierarquização e a fragmentação disciplinar do conhecimento e dos saberes (CNAS, 2013, p. 17).

Sendo assim, a educação permanente oportuniza um aprendizado focado na reflexão sobre as práticas profissionais e aplicado à resolução de problemas e à construção de soluções superadoras das dificuldades e inquietações relativamente ao trabalho, no local em que ele acontece (CASTRO, 2015).

No Brasil, a difusão da ideia de educação permanente se deu pelos meios internacionais: a Unesco, cursos ministrados e livros publicados por Furter em 1964 e 1965, em São Paulo. Desde esse período, passa a integrar a literatura educacional e se propagar para os outros estados, estando inclusa nos planos dos seguintes órgãos: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep) e Serviço Social do Comércio (Sesc). Tais entidades tratavam a questão afirmando que a educação não poderia se diferenciar do trabalho, devendo também englobar toda a sociedade na produção de uma práxis humana, e que se justificaria devido à constante transformação da sociedade, possibilitando o aceleração da modernização social (AROUCA, 1996).

Com o conhecimento da gênese e divulgação da ideia de educação permanente, percebe-se que essa assumiu vários sentidos, os quais se restringem ou ampliam-se de acordo com o país ou a sociedade que a trata, não sendo, portanto,

[...] um discurso neutro, como propõe a UNESCO, mas é um discurso “ideológico”, uma vez que para os trabalhadores, a Educação Permanente é um aumento de formação profissional que serve para torná-los mais rentáveis e melhor adaptados às novas exigências das mudanças tecnológicas do desenvolvimento econômico e industrial (GADOTTI, 1980, p 95).

A educação permanente no SUAS orienta-se conforme a concepção político-pedagógica com foco no trabalho cotidiano e na valorização profissional da assistência social, quer seja em conselhos, Centros de Referências ou na gestão. Para tanto, o planejamento a oferta e a implementação de ações de formação e capacitação necessitam contar com a

participação de todos os envolvidos, com responsabilidades compartilhadas entre trabalhadores e gestores das três esferas de governo. Com a finalidade de responder às questões, demandas e dificuldades que emergem dos processos de trabalho e das práticas profissionais desenvolvidas pelos trabalhadores, as estratégias pedagógicas consideram as necessidades específicas dos serviços socioassistenciais.

Até o ano de 2012, as ações de formação e capacitação desenvolvidas pelos entes federados no âmbito do SUAS caracterizavam-se pela fragmentação e descontinuidade; ausência de um arranjo coordenado que definisse percursos mínimos formativos e fragilidades na construção das necessidades de capacitação<sup>3</sup>. Tal percurso teve uma importância singular no que se refere à reflexão e problematização de seus avanços e limites por parte do Governo Federal, o que possibilitou a construção de um novo arranjo que correspondesse de um lado às deliberações históricas das Conferências de Assistência Social e de outro ao aprimoramento da operacionalização de ações de formação (MIRANDA; SILVA, 2016).

A PNEP/SUAS originou-se do debate democrático, oriundo das conferências de controle social, tendo sua discussão percorrido todas as instâncias do Sistema, tanto no âmbito dos conselhos (nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais), quanto no âmbito da gestão do trabalho, a exemplo: Colegiado de Gestores Municipais de âmbitos Nacional e Estaduais (Congemas e Coegemas); Fórum dos Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas); Comissão Intergestores Tripartite (CIT), bem como em instâncias acadêmicas, ou seja, Instituições de Ensino das cinco regiões do país. Percorreu também o debate das entidades de classe representativas das categorias profissionais do SUAS por meio do Fórum Nacional dos trabalhadores do SUAS (FNTSUAS). Foi debatida com especialistas em Educação Permanente e vários colaboradores que participaram desde o início de sua formulação (CRUS; BARATA, 2014).

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

---

<sup>3</sup> Entre 2008 e 2012 destacam-se as seguintes ações de capacitação desenvolvidas pelo MDS: a) Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais, que resultou na capacitação de 1.531 gerentes de equipamentos públicos do SUAS; b) Capacitação de Conselheiros de Assistência Social, que resultou na capacitação de 435 membros dos Conselhos Nacional e Estaduais de Assistência Social e c) Capacitação para o Controle Social nos Municípios, realizada entre os anos de 2010 a 2012, resultando na capacitação de 15.216 membros dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e das Instâncias de Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família (PBF).

Após um percurso perpassado por debates, em conferência e oficina, surge o texto final da PNEP/SUAS em 13 de março de 2013, aprovado pelo CNAS por meio da Resolução nº 04, de 13 de março de 2013, que a institui como Política Nacional. Seu objetivo principal e geral é no âmbito do SUAS, institucionalizar a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização efetivação. Tal Política apresenta como objetivos específicos:

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

Não seria possível prosseguir com a institucionalização da PNEP/SUAS sem que fosse definido em âmbito nacional o entendimento sobre o conteúdo da Educação Permanente no SUAS, o qual foi pactuado como:

[...] o processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferente agrupamentos, a partir do movimento histórico, da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes

teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis (BRASIL, 2013, p. 34).

É importante salientar que o corpo profissional do SUAS é formado por trabalhadores dos níveis: fundamental, médio e superior. Nenhum destes será excluído das ações de capacitação e formação, além do que, serão ainda contemplados os gestores e agentes de controle social no exercício de suas competências e responsabilidades.

Esse corpo heterogêneo, do ponto de vista das formações e ocupações, demanda uma estratégia capaz de identificar e fortalecer conteúdos unificados destinados a todos os trabalhadores, e conteúdos que demandam abordagens específicas. Sem dúvida a diversidade de formações e qualificações que se encontrarão nos momentos de capacitação e de formação, enriquecerá a apropriação de novos conteúdos e ensejará novos aportes ao conjunto de informações que alimentam o exercício profissional e a pesquisa no campo dos direitos sociais e da proteção social (CRUS; BARATA, 2014).

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

Alguns tópicos de interesses de todos os trabalhadores do SUAS, no âmbito da educação permanente, os quais deverão instruir sua formação unificada conforme Crus e Barata (2014), são: os sistemas de Proteção Social na aurora do séculos XXI; os direitos sociais no conjunto ampliado dos direitos humanos; as funções de Proteção Social, Vigilância Social e Defesa Social e Institucional; as seguranças sociais e a responsabilidade estatal; fundamentos da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; a “questão social”<sup>4</sup> no Brasil e suas manifestações nas cinco regiões brasileiras, suas especificidades e particularidades; Estado brasileiro: diversidade étnica e especificidades territoriais: desafios às Seguranças Sociais; o campo relacional, especificidade da Assistência Social.

---

<sup>4</sup> Questão social é aqui considerada como o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos engendrados pela sociedade capitalista historicamente resultante da constituição do operariado. Vincula-se, pois, visceralmente à relação capital-trabalho. Aparece no Brasil como questão concreta e reconhecida legitimamente na década de 30 (SPOSATI, et al, 2014).

O SUAS tem a função de oferecer ao cidadão brasileiro o direito e não o favor, a assistência social a quem dela precisa e requer proteção social do Estado e não o assistencialismo, a proteção segura e sistemática e não o paternalismo.

As três unidades federadas (União, estados e municípios), em suas dimensões de autonomia e de ausência de hierarquia entre os poderes, impõe permanente articulação na perspectiva da gestão compartilhada do SUAS. Dentre as responsabilidades compartilhadas, destaca-se a institucionalização dos Núcleos de Educação Permanente do SUAS, instância idealizada sob a diretriz democrática, participativa e descentralizada, compreendida como instrumento central para a efetivação da perspectiva político-pedagógica da Educação Permanente no SUAS, nas três esferas de governo. Essa instância ganha relevância com a participação e contribuição dos gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários e representantes das Instituições de Ensino, integrantes da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS.

Conforme as diretrizes e princípios da PNEP/SUAS, “esse modelo objetiva possibilitar a descentralização de atribuições relacionadas à realização de diagnósticos e ao planejamento e oferta de ações de formação e capacitação; mantendo-se, ao mesmo tempo, atento à unidade nacional dessas ações” (PNEP/SUAS, 2013, p. 49). Merece ênfase, sem detalhar a operacionalização de cada uma, as atividades essenciais dos Núcleos de Educação Permanente no âmbito do SUAS, a saber:

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

É importante salientar que a PNEP/SUAS também trouxe um padrão de formação, o que é um avanço nas políticas públicas, portanto não se fala mais em ações pontuais, reuniões feitas de dois dias com os profissionais dos municípios, sem planejamento, com grupos enormes discutindo, sem continuidade, como se fosse formação. Inaugura-se um novo padrão onde por exemplo, existe o requisito mínimo de tempo para as ações de capacitação e de formação do SUAS (ALBUQUERQUE; SILVA, 2014).

A PNEP/SUAS apresenta ações de capacitação, sendo, capacitação introdutória que é de no mínimo 20 horas até 40 horas, para todo mundo que entrar no SUAS, e a capacitação de atualização, que é de 40 a 100 horas, além da supervisão técnica para as equipes no trabalho. Além também das ações de formação, o curso técnico de nível médio, não obstante prevê cursos de Aperfeiçoamento, de 180 horas, Especialização, de 360 horas, e Mestrado, de dois anos. A ideia dos processos formativos é fazer com que os profissionais estudem o que requer o SUAS, além de ser uma forma de capturar conhecimentos através de pesquisas e diálogos conjuntos.

Um outro elemento que configura um padrão de Educação Permanente no SUAS, e que fortalece a profissionalização, é que as ações de capacitação e formação precisam ser certificadas, por isso devem ser feitas por uma instituição reconhecida pelo MEC e em integração com a Política Pública de Assistência Social. Devido a isso, é importante a constituição da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS), com instituições credenciadas e habilitadas pelo MDS (ALBUQUERQUE; SILVA, 2014).

Corroborando com Albuquerque e Silva (2014), é necessário que os gestores, trabalhadores, conselheiros, incorporem a PNEP/SUAS ao Sistema de fato, rompendo com a lógica de encontros ou outras ações de caráter pontual, tal como ações de capacitação ou formação. Existe um padrão que a política trouxe para a política pública de assistência social. Outro ponto que merece destaque, são os percursos formativos, que indicam formação para a provisão de serviços, programas, projetos, benefícios, e, ainda, para o controle social e para a gestão do SUAS, estas, funções que, em geral, não são inseridas em outras experiências de Educação Permanente nas políticas públicas.

A PNEP/SUAS é feita para criar uma identidade de equipe de referência, o desafio é capturar os fazeres profissionais integrados das equipes, sem cair no erro de ficar reproduzindo métodos específicos de uma ou outra categoria ou difundindo práticas profissionais isoladas. O desafio é evidenciar o conhecimento a partir do fazer das equipes de referência, que tem profissionais de nível fundamental, médio e superior, com distintos perfis

e competências, conjugando as dimensões ética, política e técnica (ALBUQUERQUE; SILVA, 2014);

Por meio do processo da práxis, conforme Albuquerque e Silva (2014), a educação permanente, conseqüente na produção de conhecimento, deve oferecer subsídios, construir e aprimorar as matrizes teórico-metodológicas e ética que orientam o trabalho social, este que compreende um conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos ético-políticos e de conhecimentos teóricos.

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

A reflexão sobre a educação permanente no âmbito da política de Assistência Social é um desafio a ser enfrentado continuamente. A PNEP configura-se como respostas às demandas por qualificação na oferta de serviços socioassistenciais, na gestão e no controle social do SUAS. Representa, como explicita em seu texto, “os anseios do conjunto de sujeitos envolvidos na construção desse Sistema, mas também de um ousado e arrojado modo de se conceber e fazer a formação de pessoas para e pelo trabalho, visando à emancipação dos trabalhadores e dos usuários do Sistema” (PNEP/SUAS, 2013, p 10).

Para Yazbek (2014), essa forma de educação se traduz para os trabalhadores do SUAS como um desafio pessoal e profissional, devido a um conjunto de experiências educacionais destinadas a seu desenvolvimento após a profissionalização com o propósito de aprimoramento e atualização de conhecimentos, conceitos, capacidades, motivações e aspirações. Tem que permitir ao trabalhador “manter, aumentar ou melhorar” sua qualidade de trabalho, sua consciência crítica e suas responsabilidades no atendimento das necessidades da população com a qual trabalha.

Nessa perspectiva, a autora ainda aponta a exigência de que os trabalhadores da Assistência Social sejam sujeitos de sua própria educação e não objeto dela. Logo sujeitos ativos na construção de seu conhecimento, assumindo a responsabilidade por sua educação, procurando meios que levem ao seu crescimento e aperfeiçoamento de sua ação. Diante disso,

constitui-se um processo dinâmico e contínuo que permite o desenvolvimento do pensamento livre e da consciência crítico-reflexiva comprometida com a ação.

A experiência de educar é também revelar experiências de aprendizagem e criatividade para a construção de novos conhecimentos. Não é só a aquisição de novos conhecimentos, já moldados e disponíveis, mas também do desenvolvimento da capacidade de aprender. Corroborando com Yasbek (2014), é aprender a aprender, para construir novos conhecimentos e habilidades, para saber acessar fontes de informação sobre as realidades com que trabalhamos, considerando sua diversidade, além de suas particularidades.

O bom aproveitamento desse processo de educação permanente está vinculado à realidade, é sobre refletir os fundamentos do que está acontecendo, buscando clareza na construção de nossas explicações, na construção de nossa consciência social e política do contemporâneo, buscando uma perspectiva de delinear resistências, construir novos caminhos, concepções dentre outras, é necessário incorporar vida e competência na formação humana e não preparar para o mercado competitivo.

Um pressuposto fundamental é a dimensão política do trabalho profissional nesse processo de educação permanente, pois não basta “saber” ou “fazer”, é preciso não separar conhecimento, ação e direção política da ação. A Assistência Social não pode ser apenas a gestão bem sucedida de necessidade de seus usuários, ela tem como horizonte a construção de direitos não apenas como construção técnica, mas questão essencialmente política, lugar de contradições e resistência e não se faz apenas por decretos, protocolos, normas e regulamentos, embora estes sejam fundamentais. O SUAS como já tratamos, está permeado de valores e tendências, tanto conservadoras como emancipatórias, é preciso o tempo todo fortalecer àquelas que operam a formulação da Assistência Social como Política Pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania (YAZBEK, 2014).

Na política de Educação Permanente o trabalho profissional “deve estar orientado para a valorização da população atendida e para a consequente ruptura com concepções discriminatórias e subalternizantes dos usuários. Outro aspecto que merece ênfase conforme Yazbek (2014), nesse processo de Educação Permanente de acordo com sua perspectiva político pedagógica é a centralidade dos processos de trabalho e das práticas profissionais “relacionadas à gestão participativa e ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais”.

Apesar da ampliação significativa dos trabalhadores, na última conferência Nacional de Assistência Social um dos pontos centrais apontado foi o reconhecimento da condição de precarização do trabalho e as históricas relações de subalternidade dos trabalhadores do SUAS, inerentes à própria política de Assistência Social no âmbito da

Seguridade Social. A questão dos recursos humanos vem se moldando como um desafio para a administração pública brasileira, situação que se complexifica ainda mais na assistência social que é marcada pela tradição de não política e carrega um histórico de desprofissionalização (YAZBEK, 2014).

Salientamos que para os trabalhadores da Assistência Social as estratégias de intensificação do trabalho vão sendo incorporadas gradativa e sutilmente, e talvez ainda não estejam claramente perceptíveis para esses trabalhadores, mas se revelam no ritmo e na velocidade do trabalho, nas cobranças e exigências de produtividade, no maior volume de tarefas, nas características do trabalho demandado, no peso da responsabilidade e, na ponta, observamos profissionais esvaídos de decisão, cumprindo metas e resultados imediatos, com falta de perspectiva de ascender e progredir sua carreira e de políticas continuadas de capacitação profissional, e outros.

A precarização alcança os vínculos trabalhistas com salários insuficientes, adoção de formas flexíveis de trabalho informal, parcial, temporário, contratação por tarefas, por pregão eletrônico e outros aspectos. Conforme Yazbek (2014), o escopo da Educação permanente deve alcançar a perspectiva da construção de identidade do trabalhador da Assistência Social no conjunto da classe trabalhadora. Essa identidade deve estar de acordo com os princípios da política, sendo construída na interdisciplinaridade na criação de saberes e de conhecimento fundamentado no reconhecimento das especificidades de cada área, na sua complementariedade e na possibilidade da construção de novos saberes e práticas que sejam abrangentes e criativas.

## **4.2 Contexto político econômico e social**

Discutir política pública é necessariamente falar sobre os governos, suas agendas e prioridades, portando, de escolhas feitas: priorização de um rol de questões em detrimento de outro. Tais escolhas são constrangidas pelas instituições, pelos processos políticos e pela ação dos atores relacionados ao tema.

A construção da política de assistência social no Brasil enquanto política pública demandou muito mais que o aporte constitucional ocorrido em 1988, ela decorre de um complexo processo em que tal política deixa de ser uma questão e passa a ter o status de agenda de governo. A assistência social passa de política de governo para política de Estado.

O Estado e sua ação em toda sua diversidade e complexidade tem influência e consequências nos elementos que compõem o processo de desenvolvimento de um país. A

política Social, como parte de uma dessas ações, é uma das fontes de influência sobre o processo do desenvolvimento e, devido a sua diversidade, elemento que se configura irradiador de uma série de relações e dependências. Tais ações vão desde as ligadas ao campo propriamente dito social, quando pode resultar em ampliação da justiça e coesão social, até as interações com a economia potencializando o crescimento e a produtividade, as mudanças no aparato institucional e ao ambiental dentre outros (CASTRO, 2012).

Com base no paradigma adotado, a seguir apresentamos o contexto político e econômico do país quando foi implementado o Programa CapacitaSUAS no Brasil, a fim de complementar a temática e corroborar com o modelo de avaliação seguido baseado em Rodrigues (2008, p. 69), que preconiza a “apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou a Política à época de sua formulação. Levantamento de outras Políticas e programas correlacionados à Políticas em foco. Atenção ao marco legal que ampara a Política, articulando-a ao contexto referido nos itens anteriores”.

A desregulamentação e a precarização das relações de trabalho no Brasil a partir da década de 1990, têm sido um fenômeno amplamente estudado e debatido por vários autores. As condições atuais do capitalismo contemporâneo, com a globalização financeirizada dos capitais e sistemas de produção, apoiados fortemente no desenvolvimento tecnológico e de informação, promovem intensas mudanças nos processos de organização e nas relações e vínculos de trabalho.

São contextos que geram processos continuados de informalização e flexibilização expressos por trabalhadores terceirizados, subcontratados, temporários, domésticos, em tempo parcial ou por projeto, para citar apenas algumas diferentes formas de precarização a que estão submetidos os trabalhadores no mundo do trabalho. Tais transformações atingem duramente o trabalho assalariado, sua realização concreta e as formas de subjetivação, levando a redefinições dos sistemas de proteção social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

A reforma neoliberal do Estado trouxe consigo uma intensa campanha ideológica de desconstrução do Estado e de “tudo que é estatal”, em seus diferentes níveis de poder, atingindo diretamente as condições e relações de trabalho na esfera estatal. Essa ambiência neoliberal afetou também a imagem do servidor público junto à população e à opinião pública, instalando um clima desfavorável à recomposição e a expansão da força de trabalho na administração pública (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

Corroborando com Couto, Yazbek e Raichelis (2012), devido a esse quadro, a análise da gestão do trabalho e das possibilidades de sua ampliação e qualificação no âmbito da PNAS e do Suas não pode ser desvinculada dessa dinâmica macrossocietária, nem pode ser

tratada como uma responsabilidade individual do trabalhador, embora seja possível detectar diariamente a difusão de argumentos que proliferam nessa direção, aumentando a competição entre os próprios trabalhadores. A assistência social é um setor intensivo de uso de força de trabalho humana, o que representa um desafio para a criação de condições adequadas de trabalho e de sua gestão cotidiana.

A implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Resolução n. 269 do CNAS), que se configura como um eixo estruturante da nova arquitetura institucional do Suas, ocorre em um contexto profundamente adverso ao conteúdo previsto pela mesma, em razão da reestruturação produtiva em curso e do processo mundial de flexibilização das relações de trabalho. Além dos aspectos político-econômicos citados, é fundamental considerar-se as compreensões fortemente arraigadas no campo da assistência social, enquanto um campo da improvisação, do voluntarismo e da desprofissionalização.

A implantação do Suas exige um aparato que engloba novas formas de regulação e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, juntamente com processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além da remuneração compatível e segurança no trabalho (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

O contexto econômico brasileiro em boa parte da primeira década do século XXI, alcançou índices significativos de crescimento, superiores ao verificado na década de 1990, o que sustentou o otimismo entre setores do empresariado e do governo, muito dos quais acreditavam que o Brasil caminhava para se tornar uma nova potência global. No entanto, destaca-se que esse êxito brasileiro foi alcançado devido as bases reais que estavam sendo esquecidas, como por exemplo que esse crescimento econômico na década de 2000 foi favorecido por um contexto favorável de economia mundial, com maior liquidez de capital e preços altos das commodities (petróleo, matérias-primas e alimentos) (PERONDI, 2017).

Para Perondi (2017), A crise econômica que eclodiu entre 2007 e 2008 e anteriormente mais forte nas economias desenvolvidas (Estados Unidos e União Europeia), teve impacto no Brasil em 2009, interrompendo o ciclo de crescimento, o que levou o governo a agir com uma série de medidas contracíclicas que obtiveram sucesso na diminuição de 0,3% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2009, para surpreendente aumento de 7,5% em 2010. Todavia, a desaceleração econômica que se verificaria a partir de 2012, mostrou o momento exato que a crise chegaria no Brasil, a queda no preço das commodities e a desaceleração da demanda chinesa foram importantes fatores para a perda do dinamismo da economia.

No início de 2012 ao perceber a gravidade e a extensão da desaceleração, o então governo da presidenta Dilma decidiu mudar novamente a política econômica. O conceito era reproduzir a fórmula de políticas anticíclicas aplicadas por Lula em 2008-2009, e retomar o modelo chamado de neodesenvolvimentista. Tal iniciativa estava direcionada principalmente para salvar os lucros industriais dos efeitos da crise, o que não adiantou, pois a deterioração dos indicadores econômicos corroeu as bases de apoio do governo também entre as frações burguesas que haviam sido beneficiadas durante o ciclo petista, destarte a única fidelidade desses setores é com seus lucros.

Conforme Harvey (2011), desde a década de 1980 começou a dificuldade do capital para encontrar formas adequadas de valorização, gerando recorrentes crises de superacumulação. Os momentos de crise são também oportunidades, representam os racionalizadores irracionais do capitalismo, onde os desequilíbrios e as contradições (poder) podem ser temporariamente resolvidos. As crises periódicas, logo são, eventos recorrentes na economia capitalista, que altera períodos de expansão com períodos de recessão, o que parece ser uma explicação coerente com o que aconteceu no Brasil a partir de 2011-2012.

Investidores e economistas aguardavam por vários trimestres uma recuperação gradual da economia após as várias medidas de estímulo anunciadas pelo governo Dilma, incluindo a redução da taxa básica de juros (Selic), o corte de impostos ao consumidor e a redução dos encargos trabalhistas. Ao longo de 2012 a previsão de crescimento foi caindo, os efeitos da crise global foram pesando, em dezembro do ponto de vista do Banco Central foi apontado um crescimento de 1%, já analistas de mercado rebaixaram a previsão para 0,98%. O fato que a economia brasileira cresceu 0,9% em 2012, de acordo com o Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE).

O Produto Interno Bruto (PIB) apresentou expansão nos três primeiros trimestres de 2012, ainda sustentado pelo dinamismo da demanda interna. O consumo das famílias cresceu nos três primeiros trimestres, nas mesmas bases de comparação, e manteve-se como a principal contribuição para o crescimento do PIB. Tal resultado refletiu o ambiente de expansão dos rendimentos reais e de manutenção dos indicadores de confiança em patamares elevados (RELATÓRIO DE GESTÃO BANCO CENTRAL, 2012)

A Formação bruta de capital fixo (FBCF), que mensura o aumento de bens de capital das empresas, registrou reduções nos três primeiros trimestres, em linha com a evolução dos indicadores de confiança dos empresários ao longo do ano e com as incertezas associadas ao cenário externo. O setor de serviços foi o único a registrar crescimento no acumulado dos três primeiros

trimestres do ano, comparativamente ao mesmo período do ano anterior, com os setores agrícola e industrial apresentando quedas.

No que tange a demanda, o setor externo (representado pelo saldo, em volume, entre as exportações e as importações de bens e serviços) exerceu contribuição nula ao crescimento, resultado de variações similares tanto das exportações quanto das importações. Esse efeito é compatível com a trajetória de desaceleração do crescimento econômico dos principais parceiros comerciais e consistente com o ritmo de expansão da economia doméstica, conforme o relatório de gestão do Banco Central em 2012.

O mercado de trabalho continuou a apresentar evolução favorável. A taxa de desemprego manteve-se em patamares historicamente baixos, embora o ritmo de geração de empregos tenha desacelerado. O rendimento médio real manteve trajetória ascendente, contribuindo para a evolução favorável da massa salarial real.

Para o ministro da Fazenda do então governo, Guido Mantega, a crise econômica mundial não foi sentida pelos brasileiros. "A crise internacional não bateu na porta da família brasileira. Em 2012, tivemos um ótimo resultado do emprego. Os brasileiros estão adquirindo casa própria, automóveis [...] Para a população foi um ano de melhoria das condições de vida". "Em 2012, tivemos um excelente resultado de emprego. Criamos 1,3 milhão de postos de trabalho, a massa salarial cresceu 6%, o que não é pouca coisa, e o aumento real da renda foi de 4%", afirmou ele".

Em continuidade com os preceitos do governo anterior, a presidenta Dilma em seu primeiro mandato (2011-2014) levantou a bandeira da redução das desigualdades sociais, com a adoção de uma clara agenda de inclusão social, com o aumento da renda real dos trabalhadores e a adoção de uma série de medidas redistributivas. Foram consolidados programas estratégicos, como o Bolsa Família, o Minha casa minha vida, o ProUni e o Pronatec, além de uma série de políticas públicas com nítidas conotações igualitárias e distributivas se consolidaram em seu primeiro mandato, tais como: Mais Médicos, Brasil Sorridente, Rede Cegonha, Luz para todos, dentre outros (PESSOA, 2015).

Diante deste cenário político-econômico e social do ano de 2012, em 16 de março do mesmo, foi instituído o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social, sendo uma estratégia utilizada para apoiar os Estados e o Distrito Federal na execução dos Planos Estaduais de Capacitação do SUAS, visando o aprimoramento da gestão e à progressiva qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais. A Gestão do Trabalho e Educação Permanente exigem um novo perfil de trabalhadores: éticos, críticos, reflexivos e que sejam comprometidos com o exercício profissional.

### 4.3 O Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social

O programa CapacitaSUAS foi lançado com uma concepção de desenvolvimento de competências ampliadas, debate que veio a contribuir na afirmação da opção pela educação permanente como política de aprimoramento dos quadros do SUAS um ano depois. Através da estratégia da educação permanente, é fundamental que todos participem e sejam responsáveis pela construção de soluções locais diante das necessidades diárias que se apresentam nos atendimentos (GONÇALVES; LIMA, 2015).

O CapacitaSUAS visa garantir a oferta de formação permanente para qualificar profissionais do SUAS no que se refere ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais; capacitar técnicos e gestores dos SUAS para a implementação das ações dos Planos Estratégicos do governo brasileiro; induzir o compromisso e responsabilidade do pacto federativo do SUAS com a Educação Permanente junto às Secretarias Estaduais e ao Distrito Federal; e aprimorar a gestão do SUAS nos municípios, estados e Distrito Federal.

Em 2011 foi realizada a VIII Conferência Nacional de Assistência Social com o tema: “Consolidar o SUAS e valorizar os trabalhadores”, um espaço privilegiado para debate dos temas relacionados à gestão do trabalho e à qualificação dos trabalhadores. Essa conferência tratou dos avanços na implantação do SUAS, nela foram pautados e debatidos os temas relativos ao trabalho e aos trabalhadores, tais como: a) a estruturação da Gestão do Trabalho; b) os Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS); c) o concurso público na área; d) a política de educação continuada e permanente.

Relacionado a esses temas, duas deliberações revelaram a centralidade adquirida pela preocupação com a qualificação e valorização do trabalho e dos trabalhadores do SUAS, por isso merecem ser citadas: a primeira define a necessidade de “Implantar a Gestão do Trabalho, a partir da NOB-RH/SUAS/2006, nas três esferas de governo e no Distrito Federal, para garantir trabalho qualificado no desenvolvimento das ações do SUAS, com base em diagnóstico do número de trabalhadores necessários com relação à demanda de trabalho existente nos serviços, programas, projetos e benefícios”; e a segunda, define a necessidade de “Constituir uma Política de Capacitação Continuada, de acordo com a NOB-RH/SUAS, com recursos da União, estados, Distrito Federal e municípios, voltada para os trabalhadores, gestores, conselheiros, entidades da rede socioassistencial, orientando-se pelo princípio da profissionalização, da ética e pelo atendimento aos usuários como sujeitos de direitos”.

O Ministério do Desenvolvimento Social apresentou uma versão preliminar do que se resolveu chamar de Política Nacional de Capacitação do SUAS (PNC-SUAS). O debate

resultou na Resolução CNAS nº 08, de 16 de março de 2012, que institui o Programa CapacitaSUAS através da Portaria nº 142, de 05 de julho de 2012 do MDS, e depois na Resolução CNAS nº 4, de 13 de março de 2013, que um ano depois, instituiu a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PENP-SUAS), que materializa as deliberações das conferências sobre o tema, trazendo a gestão do trabalho para o centro da agenda política das instâncias do SUAS.

Conforme a Resolução CNAS nº 28, de 14 de outubro de 2014, que altera a Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal, o objetivo do programa é

Contribuir com o aprimoramento das funções, capacidades e competências das funções de gestão, do provimento de serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, e do exercício do controle social, por meio do apoio aos estados e ao Distrito Federal na execução dos seus Planos de Capacitação do SUAS.

Dentre os muitos objetivos específicos do CapacitaSUAS estão a articulação entre teoria e prática profissional, resultando em projetos de intervenção e produção de conhecimentos para o SUAS; potencializar práticas democráticas e participativas na execução dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda; fomentar a produção, sistematização e disseminação de conhecimentos derivados das práticas profissionais; fomentar, no âmbito das Instituições de Ensino, integrantes da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS, o desenvolvimento de novos campos de conhecimentos relacionados ao SUAS; fomentar e potencializar os Observatórios Sociais; ampliar o leque de instituições de ensino com *expertises* em Assistência Social e atuantes na formação inicial e continuada dos quadros da Assistência Social; dentre outros (CNAS, 2014).

O programa destina-se aos gestores, trabalhadores, dirigentes da rede socioassistencial e conselheiros da assistência social, no exercício de suas competências e responsabilidades. Define as responsabilidades dos entes federados no que se refere a gestão compartilhada, gestão dos municípios, gestão dos Estados e do Distrito Federal, gestão da União e Instituições de Ensino. Seu acompanhamento, monitoramento e avaliação consideram as características de execução descentralizada em todo o território nacional, e a presença de atores variados com diferentes responsabilidades no processo.

O controle social do CapacitaSUAS será exercido pelos Conselhos Nacional, Estaduais e do Distrito Federal da Assistência Social, os quais deverão apreciar e aprovar as

metas e a aplicação dos recursos destinados a esse Programa, conforme disposto da Resolução CNAS nº 08/2012, alterada pela Resolução CNAS nº 28/2014.

A perspectiva político-pedagógica da Andragogia, educação voltada para o adulto, e da Educação Permanente adotada pela PNEP-SUAS diz respeito à formação de pessoas visando dotá-las das ferramentas cognitivas e operativas que as tornem capazes de construir suas próprias identidades, suas compreensões quanto aos contextos nos quais estão inseridas e seus julgamentos quanto a condutas, procedimentos e meios de ação apropriados aos diferentes contextos de vida, de trabalho e à resolução de problemas (VILAS BOAS, 2015).

A compreensão político-pedagógica da Educação Permanente no SUAS abrange a centralidade dos processos de trabalho e das práticas profissionais possibilitando o planejamento, a oferta e a implementação de ações de formação e capacitação para responder às questões, demandas, problemas e dificuldades que emergem dos processos de trabalho e das práticas profissionais desenvolvidas pelos trabalhadores. Esta perspectiva está presente em todos os momentos e ofertas do Programa CapacitaSUAS.

O desenho institucional do CapacitaSUAS consiste no conjunto de mecanismos dedicados à coordenação federativa, ao financiamento, ao planejamento e à execução de ações de formação e capacitação dirigidas para a qualificação dos profissionais envolvidos na implementação do SUAS.

Na operacionalização do Programa, esse conjunto de mecanismos institucionais são colocados a serviço do reforço e fortalecimento do papel que o ente estadual é chamado a cumprir frente ao SUAS, que é promover apoio técnico aos entes municipais e qualificar os trabalhadores do SUAS no âmbito do seu território. Finalidade que está expressa no objetivo geral do CapacitaSUAS para aprimorar as funções, capacidades e competências de gestão, provimentos de serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda e do exercício do controle social do SUAS, por meio do apoio aos estados e ao Distrito Federal na execução dos seus Planos de Educação Permanente do SUAS (VILAS BOAS, 2015).

A estrutura institucional de coordenação federativa do programa compreende uma equipe de coordenação nacional, equipes de coordenação nos estados de Distrito Federal, a cargo das respectivas secretarias de assistência social, e a submissão de todo o processo de pactuação entre os entes federativos à Comissão Intergestores Tripartite (CIT), às Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), ao Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e ao CNAS.

O financiamento, por sua vez, consiste na transferência de recursos da União, a título de cofinanciamento federal das ações, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS). Para se credenciar ao

recebimento do cofinanciamento federal, o ente estadual deve assinar o Termo de Aceite do CapacitaSUAS. Ao definir as responsabilidades dos entes envolvidos, as ações de formação e capacitação a serem executadas, o montante de recurso transferido e as metas a serem alcançadas, o Termo de Aceite constitui importante instrumento de contratualização da relação entre o ente federado e as secretarias estaduais de assistência social (ou congêneres).

Fica sob a responsabilidade das coordenações estaduais do programa: 1) formular os planos estaduais de capacitação, contendo diagnósticos de necessidades e demandas de formação e capacitação, e enviá-los à coordenação nacional; 2) montar arranjo de execução das ações em seu território; 3) gerir os contratos ou quaisquer outros instrumentos usados para definir a relação com as instituições executoras das ações do CapacitaSUAS; 4) pactuar com os municípios sob sua jurisdição a distribuição das metas de capacitados e responsabilidades relativas à execução do programa em nível local.

As responsabilidades da coordenação nacional dizem respeito a: 1) identificar as demandas comuns e mais recorrentes expressas nos Planos Estaduais de Capacitação; 2) pactuar com os estados as metas de capacitados, o montante de recurso a ser transferido a título de cofinanciamento federal e outras responsabilidades relativas à execução do programa; e 3) elaborar os projetos pedagógicos dos cursos cuja oferta tenha sido pactuada e disponibilizá-los às coordenações estaduais.

No processo de planejamento das ações são envolvidas especialmente as coordenações nacional e estaduais do CapacitaSUAS, já no processo de execução entra em cena as Instituições de Ensino Superior (IES) que compõem a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS), instituída em 2012. A criação da RENEP foi orientada pelo objetivo de garantir um padrão básico de qualidade da execução das ações de formação e capacitação em todo o território nacional. Diante disso, ao assinarem os respectivos Termos de Aceite, os estados e DF concordam com utilizar os recursos do cofinanciamento federal para a execução dessas ações exclusivamente por meio de instituições credenciadas à RENEP/SUAS.

A execução das ações determina à coordenação nacional do programa duas novas responsabilidades: 1) coordenar a RENEP/SUAS e 2) ofertar as Oficinas de Alinhamento Pedagógico e de Conteúdos para as equipes das IES selecionadas pelos estados para a execução de cursos. Consequentemente, impõe às coordenações estaduais a responsabilidade de garantir a participação das equipes dessas IES nas Oficinas de Alinhamento antes do início da oferta dos cursos.

As respectivas oficinas são estratégicas para a adequada execução dos cursos nos

estados, pois se configuram em espaços formais de encontro entre o ente federado, as IES executoras e as equipes estaduais gestoras do Programa CapacitaSUAS para apropriação, discussão, reflexão e problematização dos conteúdos a serem trabalhados em sala de aula, assim como da perspectiva pedagógica adotada nacionalmente (VILAS BOAS, 2015).

Tais oficinas de alinhamento recebem os gestores estaduais, coordenadores de curso e os professores que irão ministrar os cursos. Elas ocorrem com um número variado de participantes que depende do número de estados e de instituições ofertantes. Em regra, as oficinas são executadas em dois dias e divididas em dois momentos: 1) um coletivo para apropriação da concepção e organização da política de assistência social e da perspectiva pedagógica adotada pelo Programa e 2) momentos específicos, separados por cursos, em que as equipes de professores e os coordenadores pedagógicos das IES acompanham as discussões relacionadas ao Projeto Pedagógico e à Matriz de Conteúdos.

Destaca-se uma importante tarefa sob a responsabilidade da coordenação nacional, que é a implementação do monitoramento e avaliação, em nível nacional, das ações realizadas no âmbito do Programa, onde o apoio e a colaboração das coordenações estaduais são indispensáveis para o alcance dos objetivos desejados.

#### **4.4 Primeira etapa e metas do CapacitaSUAS**

Visando o fortalecimento das equipes de Gestão de Trabalho do SUAS, conforme o MDS (2015) os estados elaboraram seus respectivos Planos Estaduais de Capacitação, que foram posteriormente encaminhados ao Ministério que, por sua vez, realizou a análise e o levantamento de necessidades de capacitação recorrentes, dando início à formulação das primeiras ofertas de cursos do CapacitaSUAS.

Por ser um Programa que envolve diversos entes da federação em ação cooperativa, o CapacitaSUAS foi amplamente discutido nos órgãos deliberativos do SUAS. A Resolução CIT 01, de 29 de fevereiro de 2012, instituiu os critérios e procedimentos ao cofinanciamento federal, estabeleceu os recursos a serem repassados aos estados, a forma de adesão ao Programa e os meios para as prestações de contas. Em sequência, a Resolução CNAS 08, de 16 de março de 2012, ratificou as deliberações da CIT e detalhou os patamares formativos do Programa, bem como os cursos a serem ofertados na primeira etapa. Em consonância com a tradição democrática que é marca do SUAS, em todos os estados da federação foram realizadas discussões sobre a pactuação das metas e execução do Programa nas CIBs e CEAS.

Entre 2012 e 2013 foram repassados R\$ 54.389.808,00 aos Estados, através de

transferência do FNAS para os FEAS, a título de cofinanciamento das ações do CapacitaSUAS. Foram definidos os títulos, o público-alvo e os objetivos gerais de cada um dos cursos, todos com carga horária de 40hrs/aula, ofertados em 2013-2014, são estes:

- 1) Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e à implementação de Ações do Brasil sem Miséria (BSM). Voltado para os profissionais de nível superior que atuam na provisão dos serviços socioassistenciais no âmbito dos CRAS, CREAS, Centros Pops, Serviços de Acolhimento Institucional e Serviços Volantes. O objetivo é realizar o nivelamento dos profissionais de nível superior que atuam no provimento dos serviços socioassistenciais quanto aos conhecimentos, habilidades e atitudes necessários ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais e à implementação das ações do BSM;
- 2) Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do Brasil Sem Miséria (BSM). Destinado aos gestores e técnicos de nível superior das secretarias de assistência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e coordenadores de CRAS e CREAS. O objetivo consiste em capacitar gestores e técnicos estaduais e municipais para realizar diagnósticos, levando em consideração o contexto socioeconômico e a dimensão da pobreza nos estados e municípios, de forma a subsidiar a elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social, bem como o acompanhamento dos programas e ações do SUAS e BSM;
- 3) Atualização em Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS. Tem como público os técnicos de nível médio e superior que atuam diretamente nas atividades de gestão dos fundos de assistência social. O objetivo é fornecer aos trabalhadores que atuam diretamente nas atividades de gestão do Fundos de Assistência Social subsídios conceituais e tático-operativos atualizados quanto aos processos e procedimentos relacionados ao sistema de planejamento orçamentário brasileiro e à gestão financeira e orçamentária do SUAS.

A fim de organizar a oferta dos cursos, o MDS disponibilizou previamente aos estados e ao DF todos os projetos pedagógicos, com suas respectivas matrizes de conteúdo. Esses projetos publicizam a perspectiva pedagógica dos cursos; as competências a serem adquiridas pelo profissional participante; a ementa dos conteúdos; os objetivos instrucionais; o enfoque dos módulos e unidades, com também sugestões de recursos didáticos e pedagógicos

que podem ser utilizados na mediação do processo de ensino aprendizagem em sala de aula.

A coordenação nacional do programa também foi responsável por disponibilizar os materiais didáticos dos cursos, que foram elaborados especificamente por curso. Para Vilas Boas (2015), a elaboração do material didático não foi algo trivial, pois sua construção considerou além das previsões de cada projeto pedagógico e a garantia da inclusão de conteúdos atualizados a respeito de cada temática, uma linguagem acessível ao trabalhador, que dialogasse com seu cotidiano e favorecesse a prática da aprendizagem significativa. Um desafio que perpassou pela identificação e contratação de profissionais, especialistas, capazes de produzir textos didáticos que aliassem reflexões teóricas às práticas cotidianas dos trabalhadores do SUAS.

## 5 CAPACITASUAS NO CEARÁ: CENÁRIO E (RE)SIGNIFICADOS

A nível de Ceará, os processos conferenciais que ocorreram no ano de 2015 (municipais, estaduais e nacional) impulsionaram um amplo debate e análise sobre os 10 primeiros anos do SUAS em busca de elementos que pudessem contribuir com o planejamento da próxima década no estado. A Conferência Estadual de Assistência Social deliberou 20 metas para o estado do Ceará priorizar, principalmente, nos próximos dez anos do SUAS, integrantes do plano Decenal 2016-2026.

Dentre muitas questões que surgiram, podemos citar à garantia de acesso a serviços e benefícios, ao aprimoramento da gestão, à qualificação das ofertas, às responsabilidades dos entes no pacto federativo, aos trabalhadores do SUAS e à revisão e/ou atualização de normativos, fortalecimento da intersectorialidade, participação e controle social.

A implementação e consolidação do SUAS não pode ser reduzida aos aprimoramentos gerenciais, mas ao alargamento do Estado e fortalecimento da cidadania, corrigindo o histórico de negação de direitos. Os 10 primeiros anos do SUAS foram marcados por um projeto político que reforça as lutas sociais democráticas, o desenvolvimento de capacidades, de proteção social no sentido de consolidação do interesse público, democrático e popular, priorizando a compreensão da política social como espaço político e indispensável, embora não seja exclusivo, avançando na construção de uma sociedade igualitária.

No Nordeste nos últimos 13 anos, o SUAS teve uma evolução importante. Entre 2008 e 2014, houve crescimento de 107% das unidades público-estatais com serviços cofinanciados pelo MDSA. O Nordeste é a região na qual todos os municípios tem centro de referência de assistência social – Cras, fato que mostra o esforço e compromisso das gestões municipais e estaduais em relação ao SUAS.

Dados do Plano Decenal de 2016-2026, mostram que no estado do Ceará o SUAS conta com uma rede de serviços ofertados em 383 Cras; 114 Creas, sendo 112 unidades em 106 municípios e 02 unidades regionais com 11 municípios vinculados; 218 Centro de Convivências; 51 equipes volantes, 09 CentrosPop; 01 Centro dia e 96 Unidades de Acolhimento para indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do seu núcleo familiar e/ou comunitários ou que se encontram em situação de abandono. No Programa bolsa família o estado tem 1.049,729 famílias beneficiadas. No Benefício de Prestação Continuada, o Ceará tem 241.277 beneficiários, sendo 91.696 pessoas idosas e 149.581 pessoas com deficiência.

No que se refere aos trabalhadores do SUAS no estado do Ceará o total é de 16.922, sendo 15.032 trabalhadores no âmbito municipal e 1.890 no âmbito estadual. Para a

identificação da situação relativa ao vínculo trabalhista dos profissionais que compõem os quadros funcionais dos Cras e dos Creas, o MDS, por meio do Censo Suas/2015 utilizou os seguintes critérios: Servidor Temporário, Servidor Estatutário, Outro vínculo não permanente, Terceirizado, Comissionado, Empregado Público, Sem vínculo, Trabalhador de Empresa, Cooperativa ou Entidade Prestadora de Serviços e Voluntário. Neste sentido, a Figura a seguir e seu respectivo gráfico demonstram a distribuição desses profissionais, segundo o vínculo trabalhista.

Figura 1 – Distribuição dos Profissionais dos Cras/Creas/Centro POP - Vínculo Trabalhista

Vínculo	Cras		Creas		Centro POP		Total	
	Quant	%	Quant	%	Quant	%	Quant	%
Servidor Temporário	2987	47,8%	536	46,0%	37	31,9%	3560	47,3%
Servidor Estatutário	1279	20,5%	268	23,0%	13	11,2%	1560	20,7%
Outro vínculo não permanente	825	13,2%	118	10,1%	9	7,8%	952	12,6%
Terceirizado	519	8,3%	112	9,6%	31	26,7%	662	8,8%
Comissionado	306	4,9%	62	5,3%	7	6,0%	375	5,0%
Empregado Público	189	3,0%	46	4,0%	2	1,7%	237	3,1%
Sem vínculo	141	2,3%	19	1,6%	15	12,9%	175	2,3%
Trabalhador de Empresa, Cooperativa ou Entidade Prestadora de Serviços	3	0,0%	2	0,2%	2	1,7%	7	0,1%
Voluntário	3	0,0%	1	0,1%	0	0,0%	4	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>6252</b>	<b>100%</b>	<b>1164</b>	<b>100%</b>	<b>116</b>	<b>100%</b>	<b>7532</b>	<b>100%</b>

Fonte: MDS/2015

Observando a tabela acima, constatamos a carência de servidores concursados, estando à grande maioria dos trabalhadores dos Cras, Creas e Centro Pop nas situações de servidor temporário (47,3%), enquanto que o quantitativo de servidores / estatutários é de 1.279 Cras, 268 Creas e 13 Centro Pop, perfazendo o percentual total de 20,7%.

Outros vínculos não permanentes, Terceirizado, Comissionado, Empregado Público, Sem vínculo, Trabalhador de Empresa, Cooperativa ou Entidade Prestadora de Serviços e Voluntário, totalizam 32% dos profissionais trabalhadores dos Cras, Creas e Centro Pop.

Em referência a Alta Complexidade, no estado do Ceará através do Censo Suas 2015, encontram-se cadastradas no Censo 96 unidades de acolhimento institucional. É possível

observar, pela leitura da Tabela abaixo à grande maioria dos trabalhadores dos Acolhimentos nas situações de Terceirizado 27,5% e em segundo Empregado Público (CLT) um percentual de 18,6%:

Figura 2 – Distribuição dos Profissionais dos Acolhimentos Institucional - Vínculo Trabalhista

VÍNCULO	Estadual		Municipal		TOTAL	
	QUANT	%	QUANT	%	QUANT	%
Servidor Estatutário	79	6,9%	124	21,5%	203	11,8%
Empregado Público (CLT)	297	25,8%	25	4,3%	322	18,6%
Outro vínculo não permanente	136	11,8%	0	0,0%	136	7,9%
Trabalhador de Empresa, Cooperativa ou Entidade Prestadora de Serviços	67	5,8%	0	0,0%	67	3,9%
Voluntário	141	12,3%	0	0,0%	141	8,2%
Servidor Temporário	183	15,9%	0	0,0%	183	10,6%
Sem vínculo	23	2,0%	0	0,0%	23	1,3%
Terceirizado	138	12,0%	337	58,5%	475	27,5%
Empregado Celetista do Setor Privado	87	7,6%	90	15,6%	177	10,2%
<b>TOTAL</b>	<b>1151</b>	<b>100%</b>	<b>576</b>	<b>100%</b>	<b>1727</b>	<b>100%</b>

Fonte: MDS/2015.

Os dados acima revelam que não obstante a criação de mecanismos de regulação e gestão do trabalho na política de assistência social, a expansão do número de profissionais não veio acompanhada de uma efetividade profissional, considerando que a forma pela qual tais profissionais ingressam no trabalho nesta política ainda é majoritariamente por meio de contratações temporárias, terceirização ou outro tipo de vínculo.

A realidade que expressa a precarização do trabalho que incide sobre os trabalhadores do SUAS, deve ser analisada não apenas pela evolução dos instrumentos de gestão, mas a partir do entendimento que as transformações no mundo do trabalho é um processo complexo, multifacetado e que teve seus reflexos não apenas sobre a classe operária de base fordista. Diferentemente, foram mudanças que atingiram todo o conjunto, os grupos sociais que vivem do trabalho e os assalariados como um todo (RAICHELIS, 2011).

Avanços importantes devem ser destacados na estrutura da primeira década do SUAS no Ceará, tais como: adesão de 100% dos municípios ao SUAS; Elaboração do índice de Vulnerabilidade Municipal Composto – IVMC, para cofinanciamento dos serviços e benefícios da proteção social básica junto aos municípios; Elaboração e efetivação do censo e

mapa de 14 riscos pessoal e social; Elaboração do Plano de Regionalização dos Serviços da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade; Lei estadual 14.279/2008 que autoriza o cofinanciamento de serviços e benefícios socioassistenciais; Definição dos pisos e critérios de cofinanciamento dos serviços e benefícios da proteção social básica; Elaboração e execução do plano de apoio técnico e educação permanente dos gestores, trabalhadores e conselheiros; CIB e Ceas estruturados; Realização do curso de especialização em planejamento e gestão do Suas em parceria com a Universidade Estadual do Ceará – Uece; Realização de 04 cursos de especialização em gestão social em parceria com a Fametro; Pacto Estadual de Aprimoramento da Gestão no Suas para o período 2011/2015 pactuado na CIB e deliberado no Ceas; Fortalecimento da rede socioassistencial (Proares e Subvenções Sociais).

Para os próximos 10 anos o Pacto Federativo estabelecido pelo Plano Decenal da União, aprovado pelo CNAS, apresenta o desafio de consolidar o SUAS, não apenas no aprimoramento de seus aspectos institucionais e de gestão para a garantia dos serviços e benefícios, mas também na atuação intersetorial com as demais políticas públicas, em uma relação de complementariedade e integralidade da proteção social brasileira.

A cooperação entre União, estados e municípios na ampliação e qualificação de serviços, com cobertura em territórios e públicos desprotegidos; cofinanciamento regular e automático garantido e ampliado; adoção de novos arranjos de gestão que potencializem o desenvolvimento social local/regional; capacitação e educação permanente; sistemas unificados; serviços que considerem particularidades regionais, identidades e diversidade culturais; ampliação da oferta de serviços regionais e adoção de novos critérios; regulação da relação com sistema de justiça e reorganização de fluxos integrados, precisando melhor atribuições; qualificação dos serviços e valorização do trabalho; controle social fortalecido e ampliado; atuação integrada com demais políticas públicas; controle social fortalecido; entre outras agendas que contribuam na consolidação do Suas.

O Plano decenal do estado do Ceará da política de Assistência Social para o período 2016/2026, segue os objetivos do II Plano Decenal da União, por serem comuns a todos os entes federados. Nesta perspectiva são diretrizes para os próximos dez anos do Suas:

- 1) Plena Universalização do SUAS - tornando-o completamente acessível, com respeito à diversidade e à heterogeneidade dos indivíduos, famílias e territórios;
- 2) Contínuo aperfeiçoamento institucional do SUAS - respeitando a diversidade e heterogeneidade dos indivíduos, das famílias e dos territórios;
- 3) Plena integração dos dispositivos de segurança de renda na gestão do SUAS em âmbitos federal, estadual, do distrito federal e municipal;

- 4) Plena gestão democrática e participativa - e estruturação de política de comunicação em âmbito federal, estadual, do distrito federal e municipal;
- 5) Plena integralidade da proteção socioassistencial.

Em 2014 a STDS realizou uma licitação na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, do tipo menor preço, para contratação de Instituição de Ensino Superior (IES) e/ou suas mantenedoras, credenciadas à Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com a finalidade de executar o Programa CapacitaSUAS de âmbito nacional no Estado do Ceará. Foi adotado o critério de menor preço por lote, observadas todas as condições definidas no então edital

No final do ano de 2015 foi realizado a primeira etapa do Programa CapacitaSUAS no Ceará, uma parceria do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), e a Universidade de Fortaleza (Unifor), por meio do seu Escritório de Gestão, Empreendedorismo e Sustentabilidade (Eges). O objetivo do Programa era a realização de 03 (três) cursos com 57 (cinquenta e sete) turmas, sendo 19 (dezenove) turmas por curso, nas 08 (oito) macrorregiões nos meses de julho a dezembro de 2015, envolvendo os 184 (cento e oitenta e quatro) municípios cearenses, com a participação de 2250 (dois mil duzentos e cinquenta) gestores e trabalhadores, conforme determinado em cada meta o público-alvo, do Programa Nacional de Capacitação do SUAS. Desta meta, 5% dos trabalhadores do SUAS eram da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS e 95% eram gestores e trabalhadores do SUAS dos municípios do Estado do Ceará, estipulado o limite de 40 participantes por turma com carga horária de 40 (quarenta) horas/aulas.

Em resumo, a primeira etapa do CapacitaSUAS no Ceará visou a realização de três cursos com carga horária de 40 horas/aula por turma, perfazendo todos os cursos uma carga horária de 2.280 horas/aula, a divisão dos locais foi baseada nas 08 macrorregiões do Estado do Ceará com sedes nos municípios, sendo: região 01: Fortaleza – 05 turmas; região 02: Itapipoca – 02 turmas; região 03: Sobral – 02 turmas; região 04: Crateús – 01 turma; região 05: Quixadá – 02 turmas; região 06: Baturité – 01 turma; região 07: Limoeiro do Norte – 02 turmas; região 08: Juazeiro do Norte – 04 turmas.

O curso com duração de cerca de três meses, tinha como base a qualificação dos profissionais do Suas no provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais, implementando ações dos planos estratégicos do governo brasileiro. As aulas foram divididas em três módulos, conforme orientação Federal sinalizada no tópico anterior.

## 5.1 Caracterização dos entrevistados

Os sujeitos escolhidos para contribuir com a pesquisa tem envolvimento direto com o programa realizado, tratam-se de atores que fizeram parte e que sob a luz das suas percepções auxiliam no entendimento e compreensão de aspectos relativos e particulares do CapacitaSUAS executado no Ceará em 2015.

O Coordenador da Instituição de Ensino Superior entrevistado além de ter experiência no âmbito da universidade, não só na parte pedagógica, mas em diversos projetos, possui experiência de trabalho no Estado, na Secretaria de Assistência Social, tendo acompanhado toda a evolução e criação da Política de Assistência Social no Ceará.

A docente entrevistada possui experiência no Suas, sendo formada em Serviço Social com especialização em Direitos Sociais e produção de trabalhos que discutem a política em questão, bem como a temática do curso que a mesma ministrou que foi o: Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e do Brasil Sem Miséria (BSM).

Por fim, a profissional capacitada que se disponibilizou a dar entrevista trabalha na Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos, que na época possuía a nomenclatura de Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, e é Assistente Social.

## 5.2 Público alvo e a articulação entre teoria e prática

Conforme citamos no percurso bibliográfico, o programa destina-se aos trabalhadores do SUAS com ensino fundamental, médio e superior que atuam na rede socioassistencial governamental e não governamental, bem como gestores e agentes de controle social no exercício de suas competências e responsabilidades, parte-se do pressuposto que o envolvimento direto com o SUAS deveria ser essencial e utilizado como critério para a seleção dos alunos que participariam da primeira oferta de cursos, visto que não era possível capacitar todos os profissionais de uma vez só, havia uma meta a ser cumprida nesse primeiro momento, ao analisar a fala da profissional capacitada percebemos que não houve esse cuidado em priorizar os profissionais envolvidos diretamente com o sistema:

[...] na época que eu fiz o CapacitaSUAS, na época não que eu ainda trabalho lá até hoje, eu estava trabalhando na Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social que hoje mudou de nome, agora é Secretaria de Proteção Social, e eu fui uma das pessoas contempladas com esse curso, curso riquíssimo inclusive [...], mas eu não trabalhava diretamente com o SUAS na época, eu trabalhava em uma célula de diversidade, a

gente tinha vários eixos da diversidade, entre eles igualdade racial, pessoa com deficiência, idoso e gênero, que é o que eu ficava a frente, então de certa forma o que é que a gente fazia, a gente capacitava profissionais que trabalhavam na ponta, profissionais que estavam nos CRAS, nos ABCs, os fixos, os não fixos, que lidavam diretamente com esse público.

Podemos perceber que a entrevistada possuía um vínculo com o SUAS, não só pela sua profissão de Assistente Social, mas como trabalhadora da Secretaria onde a política era executada no Estado, só que não era um vínculo direto, não era um contato direto com o Sistema Único, o que nos leva a refletir sobre a importância de priorizar primeiramente a formação de pessoas que estão atuando diretamente com o sistema, pois o programa em muitos dos seus objetivos específicos, tem como premissa a articulação entre teoria e prática, em seguida a profissional traz a seguinte fala que corrobora com isso:

**Profissional Capacitada:** [...] foi um curso realmente riquíssimo, interessante, a gente contextualizava o Brasil sem miséria, a questão dos temas de assistência social, os indicadores, quais eram os instrumentos que a gente podia usar, as ferramentas, o diagnóstico do planejamento de ações do Brasil sem miséria e do SUAS, foi um curso realmente riquíssimo, mas na época eu não consegui trazer isso pra realidade, eu não consegui trazer isso pra dentro do meu trabalho, porque eu realmente não trabalhava com isso, apesar de ter sido riquíssimo pra mim, pra minha profissão, eu não trabalhava diretamente com isso, como eu falei anteriormente eu trabalhava dando capacitação sobre Gênero.

A docente entrevistada trás considerações importantes sobre a questão da seleção dos alunos contemplados com os cursos, a mesma observa a falta de interesse por parte de alguns em participar e agregar suas experiências em sala de aula. Essa fragilidade pode estar ancorada na desvalorização que tais profissionais carregam historicamente consigo, bem como na precarização das condições de trabalho e salários em que esses em sua maioria estão inseridos, o que desmotiva quaisquer profissionais a estarem investindo em suas formações na área. A seguinte fala mostra isso:

**Docente:** [...] eu não entrei na parte de como foi selecionado os alunos, mas eu achei uma falha muito grande também, porque assim eram pessoas que não sabiam nem o que fazer, pessoas que não estavam nem interessadas em participar, teve uma avaliação que todo professor recebia, em cada curso, a gente tinha uma nota, que era de 0 a 5, eu até fui uma das professoras que recebeu a nota mais alta... mas a gente percebeu que tinha muita ausência dos alunos, não tinha muita adesão por parte de alguns, aqui em Fortaleza, o local foi bom, foi acessível, mas no interior não foi, eu dei em Sobral e Fortaleza, e a turma que eu fiquei responsável, foi pra formar os profissionais do estado.

Os trabalhadores do SUAS ocupam um lugar central na efetivação dos direitos socioassistenciais, em contraste com isso, devido as decorrentes transformações do mundo do trabalho, observa-se a precarização do trabalho no SUAS, onde a instabilidade, insegurança,

ausência de perspectiva de progressão, condições degradantes de trabalho e baixa remuneração, são quesitos que contribuem para o adoecimento dos trabalhadores. O reconhecimento da categoria que compõe o sistema é fundamental, a valorização dos trabalhadores além de promover a profissionalização do SUAS resulta na melhoria contínua da qualidade da oferta e do provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais.

Conforme o coordenador entrevistado da IES, as inscrições dos alunos seguiu todas as normas estabelecidas a nível Federal. Podemos perceber diante das regras e pactuações do programa que não é somente inscrever os profissionais para que estes participem das capacitações, expressando um sentido de obrigação por estar trabalhando na política, no SUAS, mas também cultivar o interesse pessoal desses trabalhadores e exaltar a importância dos mesmos diante de todo o contexto em que estão inseridos, estarem em constante aprendizado e troca de experiências por meio das capacitações.

**Coordenador IES:** E as inscrições dos alunos a secretaria desenvolveu todos os critérios, na proporcionalidade, do posto, do município, quantidade de trabalhadores né, nível superior, nível médio e assim por diante, e dali eles davam os quantitativos. Que essa é uma orientação, seguindo a orientação do ministério né, eu já sabia que para cada município quantas vagas tinham e cada um dos três cursos né.

Essa primeira fase em curso do programa teve como preocupação a indissociabilidade entre teoria e prática. A organização do conteúdo também tinha como objetivo integrar, cada vez mais, a dimensão do planejamento e da execução aprimorando a capacidade de definir objetivos, escolher metodologia de trabalho e estabelecer metas e prioridades. Todos os conteúdos tiveram como base o grande arcabouço de orientações e normatizações disponíveis na época, desde os documentos mais elementares até documentos então recentes da época.

Sobre a questão da articulação entre teoria e prática, todos os entrevistados consideram que o programa foi exitoso nesse quesito. A IES através da fala do coordenador expressou a preocupação com tal articulação, visto que seriam turmas de vários municípios, em conformidade com o que o MDS propõe, o processo de capacitação/educação permanente pode e deve ser organizado de modo a favorecer o encontro dos municípios com realidades semelhantes e com proximidades geográficas. Esse desenho minimizaria o sentimento de isolamento dos municípios de pequeno porte e favoreceria a criação de espaços de debate contínuo entre os trabalhadores do SUAS.

**Entrevistado IES:** [...] nós tivemos o treinamento dos professores e aí vem uma questão: e agora, como como nós vamos associar isso com a com a prática? e foi aí que junto com os professores, de cada uma dessas turmas, nós formamos a comissão com o número menor de professores, e já nessas reuniões extraordinárias que eram para gente preparar, por que o ministério ele dá toda a carga horária, o plano de aula, tá tudo lá, mas aí não ficou como é que nós vamos ilustrar isso e principalmente, por que o material foi para 2012 e o curso era para ser iniciado em 2012, então muitos exemplos que estavam lá e aí em 2014/2015 já apareceram novas coisas, né, muitas coisas foram mudando. Então o que é que ocorre, aí nós resolvemos, todos os professores temos que ver o que os municípios estão precisando disso, daquilo e aquilo outro. [...] É claro que os alunos vão receber toda a planilha dele de curso com carga horária, todo aquele conteúdo programático com seu detalhamento. Porém, nas exposições as coisas práticas nós vamos ter que encaixar, aí foi isso que foi muito rico, sabe.

**Docente:** [...] eu achei interessantíssimo eles trazerem as ferramentas disponíveis, e um curso que eles colocam as pessoas pra trabalhar dentro dessas ferramentas, e muitas pessoas não tinham acesso, então foi bem bacana e foi bacana também porque aqui em fortaleza a gente conseguiu trabalhar num auditório com computadores, então botava a galera pra pesquisar no computador, e mexer e fazer, foi bem bacana, já no interior nem sempre é possível, pelo menos lá em Sobral a gente não teve essa oportunidade, então eu acho que são recursos que foram muito bons, quando tinha uma infraestrutura pra se apropriar foram bem bacanas, e muita gente nem conhecia isso, desconhecia todo aquele acervo que a SAGI tinha, maravilhoso, então nesse ponto ele foi muito positivo [...].

**Profissional Capacitada:** [...] teve uma parte muito prática do curso também que a gente literalmente sentou no computador pra utilizar as ferramentas, a Professora sempre deixou a gente muito à vontade pra dar opinião, pra fazer perguntas abertas, pra trazer nossa experiência profissional, no caso mais a dos meus colegas do que a minha, porque até então eu não tinha, e houve uma parte no grupo também como eu estava te dizendo era uma parte prática, a gente usava o laboratório de informática, a gente sentava no computador pra utilizar os sistemas existentes mesmo, eu não vou lembrar agora quais eram os sistemas, mas enfim, eram ferramentas da gestão da informação pra diagnóstico, era bem interessante, e ela falou também sobre os indicadores, sobre as fontes de dados, sobre o CensoSUAS, CadÚnico.

Diante das falas acima da profissional e docente do curso, podemos perceber o quanto a parte prática do curso foi essencial para o entendimento e compreensão do que estava sendo relatado teoricamente em sala e escrito nos materiais de estudos disponibilizados. As formações e seus respectivos espaços devem portanto, constituir-se como ponto central da articulação entre a realidade cotidiana do SUAS e o campo da elaboração teórica e conceitual, de tal modo que estes possam fortalecer um campo do direito social tão almejado por aqueles que dele necessitam e que, sobretudo, refletem a luta por uma sociedade mais justa (RIZOTTI, 2015).

Destaca-se a importância do CapacitaSUAS em consonância com a PNEP/SUAS, buscar o desenvolvimento de habilidades específicas dos profissionais, bem como problematizar os pressupostos e os contextos dos processos de trabalho e das práticas profissionais realmente existentes, ou seja, possibilitar que os profissionais que estão sendo capacitados possam expor suas experiências, de acordo com os contextos em que estão

inseridos, buscando não só desenvolver suas capacidades críticas, mas também a construção de soluções compartilhadas, que visam às mudanças necessárias no contexto real das práticas profissionais.

O CapacitaSuas visa garantir a oferta permanente de qualificação dos profissionais do Sistema Único, afim de aprimorar o mesmo, diante da importância que a educação permanente possui no contexto da política de assistência social, que constantemente se reinventa e sofre com os desmontes e condições político-econômicas do país, é primordial que haja a continuidade do programa, cada vez mais profissionais tenham a possibilidade de serem capacitados, considerando as particularidades em que estão inseridos. A profissional entrevistada afirma o quanto seria importante se ela tivesse essa capacitação hoje, pois a mesma na atualidade está atuando diretamente com o SUAS:

Como eu te falei eu tinha acabado de entrar na assistência, então assim se eu tivesse visto esse curso hoje eu acho que eu teria tido um aproveitamento muito maior, mas na época era uma questão de aprendizagem, então tudo pra mim era muito novo, e aí eu acabei me perdendo em muitas coisas de conteúdo, depois ao longo que eu fui estudando que eu vim entender mesmo o que estava se passando [...].

[...] só que eu estou em outro setor agora, que eu trabalho diretamente com o SUAS, o setor que a gente tá agora a gente monitora os Centros de Referência de Assistência Social no interior do estado, e aí eu tô tendo maior envolvimento com toda essa coisa que foi me passado na época do CapacitaSUAS, de trabalhar diretamente com a ponta, de entender o índice de pobreza, de usar as ferramentas necessárias pra otimizar o meu trabalho, enfim, mas é um setor que eu estou em aprendizado.

### **5.3 Processo seletivo, atuação docente e cumprimento dos aspectos pedagógicos do curso**

O CapacitaSUAS através da Resolução n.8/2012 do CNAS, conforme visto no capítulo 6, exigiu uma difícil arquitetura que envolve todas as esferas de governo (federal, estadual, municipal e Distrito Federal), além das universidades credenciadas. Cada uma dessas instâncias tinha papéis bem definidos. Destacamos o da IES que cabe, principalmente: a elaboração de diagnósticos de necessidades de qualificação; planejar material instrucional de ações de formação e capacitação; e ofertar e executar, em parceria ou sob a forma de relação contratual com os órgãos gestores do SUAS, nos três níveis federativos, os tipos de ação de formação e capacitação previstos na Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.

A IES escolhida para coordenar o CapacitaSUAS no Ceará optou por realizar uma seleção pública para definir os docentes responsáveis por ministrarem os cursos no Estado. Foram definidos os critérios de titulação, pontuação, dentre outros, conforme o MDS exigia.

**Coordenador IES:** [...] a nossa tarefa o que era, a primeira coisa nós tínhamos que selecionar os professores, então nós elaboramos, a Unifor, inicialmente nós pensamos em convidar professores da Uece, professores da Federal, das que a gente tinha conhecimento e estávamos elaborando essa proposta. Só que a CIB tomou conhecimento, alguém tomou conhecimento e disse olhe: porque a Unifor não faz, não leva pra CIB, essa questão do conselho, de selecionar os professores? Ai tudo bem, chegou pra nós e olhe o pessoal da CIB está sugerindo, encaminharam a sugestão de vocês fazerem uma seleção pública, bom ai a Unifor não tem problema nenhum em fazer. Ai nós fizemos. Definimos os critérios, titulação, especialização conforme a orientação, exigência do ministério, a especialização, o mestrado, o doutorado, a pontuação, e abrimos a inscrição, as pessoas se inscreviam no site da Unifor, mandavam o currículo né e ai desse currículo nós sabíamos quem da seleção e depois fazíamos a entrevista. E assim nós tivemos, divulgamos, claro né, o edital quando foi lançado, nos divulgamos o edital no site da Unifor [...].

**Docente:** Como você sabe, teve um chamamento público, onde os professores mandavam seus currículos, e esses currículos eram analisados pelo corpo técnico deles e tal. Então foram muitas pessoas selecionadas [...] e selecionaram algumas pessoas para irem pra Brasília receber a formação de professores, para passar pros outros professores, eu achei muito paia esse processo, foi meio que atropelado. Mas eu fui uma das professoras que foi pra Brasília, eram dois professores para cada área, e eu fui uma das professoras que foram para receber o treinamento de professores, para treinar os outros professores quando chegasse aqui.

Ao analisarmos a fala acima da docente percebemos que a mesma discorda do processo definido pelo MDS que consistiu em formar professores para que estes capacitassem os demais professores posteriormente em seus estados, para execução das turmas do programa. Tal iniciativa tratava-se de Oficinas de Alinhamento, consideradas a nível Federal como estratégicas para a adequada execução dos cursos nos estados, no sentido de apropriação, discussão, reflexão e problematização dos conteúdos a serem trabalhados em sala de aula, assim como da perspectiva pedagógica adotada nacionalmente, compostas por gestores estaduais, coordenadores de curso e professores que iriam ministrar os cursos (BOAS; FERRARI; CASTRO 2015).

O coordenador da IES destaca a importância dessa unificação dos discursos dos professores, para que não haja discordância entre eles sobre determinados aspectos. Conforme o MDS (2015), um dos objetivos é propiciar o debate com os professores que ministram as aulas, sobre temas e caminhos teóricos essenciais, colocando em relevo o campo contraditório no qual figura a Política de Assistência Social e as demais políticas sociais, na medida em que se conformam neste modelo político, econômico e social. É necessário um grande cuidado ao padronizar os discursos que serão reproduzidos, embora seja um programa a nível nacional, ele é aplicado localmente, em estados e municípios que possuem diferentes caracterizações, condições, cenários políticos e econômicos, tudo isso impacta diretamente na política de Assistência Social, que sofre com essas particularidades locais.

**Coordenador IES:** [...] depois da seleção dos professores tivemos uma reunião para unificar o discurso para não ficar diferente e alguns professores ministraram, teve professor que ministrou os três cursos né, outros foram dois ou alternando, e por que a própria experiência que eles tinham, a preocupação nossa era que era em relação aos critérios, não era só a titulação nem o título mas também pela experiência do profissional, isso era muito importante, porque afinal de contas o curso estava voltado muito mais para a prática, o primeiro módulo estava ligado muito mais à teoria, mas o outro em relação à prática e isso deixava a desejar, porque até então não tinha acontecido isso a nível nacional. Então é uma oportunidade riquíssima [...] atender a uma necessidade dos trabalhadores da Assistência Social, de todas as formações superiores dos profissionais digamos assim né.

O processo seletivo dos professores como já citado anteriormente, foi uma seleção pública com critérios e definições claros, onde diversos profissionais poderiam se inscrever e concorrer a vaga de docente do CapacitaSUAS. As IES deveriam além da habilidade e competência teórica, ter envolvimento científico com a Política de Assistência Social. Os professores escolhidos em tese tinham que estar inseridos no SUAS, pois caso isso não fosse levado em consideração e estabelecido como um dos principais critérios haveria dificuldade por parte dos docentes em discutir questões advindas da prática do SUAS, observa-se na seguinte fala da docente uma crítica negativa em relação a esse quesito:

Então assim, tinham profissionais muito bons, de nível altíssimo, e tinham profissionais que tinham título, mas não tinham experiência [...] eu acho que de crítica, eu tenho em relação a seleção dos professores, que priorizou muito o currículo, porém não tanto experiência de alguns [...] então foi uma experiência bem bacana pra mim, mas foi porque eu tinha experiência na política e não apenas tinha experiência como eu também tinha formação, porque eu tinha especializações, em direitos sociais, e aí no meu trabalho eu tinha discutido a política de assistência, então eu tinha bagagem pra discutir com os alunos, eu acho que esse é o diferencial, coisas que nas reuniões dos professores eu via essa dificuldade até com conceitos, algumas pessoas que não tinham compreensão do que significava e da importância que tinha por exemplo a ideia do matriciamento sociofamiliar, ou a ideia de territorialização, porque são conceitos que quem trabalha e quem estuda sabe, mas quem tá chegando por fora não consegue, e são conceitos transversais da política, se você não consegue colocar isso de forma transversal em todo o curso ou você só segue o script que tá ali, você perde bastante, perde qualidade [...]

O distanciamento dos professores com relação a Política de Assistência Social e seu sistema único na prática foi algo bastante pontuado pela entrevistada, considerado como uma das maiores críticas que esta poderia estabelecer a formação realizada no Ceará. A não inserção e contato direto dos professores selecionados com SUAS, resulta em um afastamento que compromete a mediação entre teoria e prática, em discutir questões advindas do cotidiano, vivenciadas pelos profissionais que estão sendo capacitados, destarte, verificou-se nas seguintes falas:

Porque os profissionais que tinham experiência na política e formação para fazer essa discussão, eles conseguiam, apesar do material ser um pouco aquém, eles conseguiram fazer isso. Mas eu ficava me perguntando de resultados de profissionais que não tinham experiência, e não podiam utilizar sua experiência para poder fomentar a discussão e a participação. Então quando eu tava discutindo diagnóstico com eles, como fazer um plano plurianual, eu trazia minha experiência, de quem fez, das dificuldades que era de organizar isso num município pequeno e toda vez eu trazia minha experiência e fazia com que eles se sentissem livres pra manifestar também a experiência deles, ou a falta, porque alguns municípios não tinha vigilância, não tinha essas coisas, então se você não tem professores que tem experiência na política e não tem formação nela, como você vai capacitar profissionais que atuam nela, eu acho que um dos recursos do CapacitaSuas precisa ser esse, precisa ter professores que são experientes na política, e não professores “ah eu tenho um professor excelente, que tem mestrado, e num sei o quê, mestrado em administração e nunca pisou em uma secretaria de assistência social” tá ótimo, vai ter carga teórica, vai sim, mas se você já tem um modelo de trabalho, já tem até os slides feitos e o material já produzido, você não tá precisando de uma pessoa pra discutir, não você precisa de uma pessoa que entenda o que tá ali, consiga tirar dali o máximo proveito, então essa é uma das minhas grandes críticas ao Programa em si.

[...] o que pra mim foi mais latente foi o despreparo de alguns profissionais para dar esses cursos aqui em Fortaleza, que eram profissionais que não tinham experiência, eu achei isso muito gritante, porque sendo eu uma assistente social de CRAS, se eu vou pra uma capacitação pra falar sobre a tipificação nacional dos serviços e eu não tô lá pra discutir teoria do que é matriciamento sociofamiliar, e uma pessoa vai falar disso e não contextualiza com a prática, eu não me enxergo, e teve muito isso, é tanto que eu também fui chamada pra dar o curso de gestão financeira e ai eu falei: eu não vou dar esse curso porque não é minha área, eles vão perguntar coisas que eu não sei, porque o que eu sei é o que tá na legislação mas eu não tenho a prática de mexer no sistema, eu não tenho, então esse curso eu não dô, eu posso dar o de tipificação porque eu conheço, e dô o de indicadores porque é minha área de estudo mas esse outro não, e eu acho que faltou isso, uma melhor coordenação nesse sentido.

eu lembro de alguns alunos dizendo, ai eu não gostei do CapacitaSuas porque meu professor não entendia muito, eu escutei, porque eu cheguei, meu curso foi o último né, teve o de gestão financeira e eu fui a última e muitos alunos já tinham passado pelos outros e tinham uns que diziam pra mim “ai eu não gostei dos outros porque o professor parece que nem sabia” e ai só reforçava minha crítica do processo de seleção mesmo.

O CapacitaSUAS adotou dentre outros aspectos pedagógicos o princípio da aprendizagem significativa, onde é dado um enfoque ao saber prático e à participação ativa dos trabalhadores do sistema em sala de aula. A aprendizagem significativa não resulta, porém, na simples adição de conhecimentos e atitudes novos aos preexistentes, além desse aspecto quantitativo, a apreensão de novos conhecimentos, habilidades e atitudes pode gerar importantes mudanças na significação e iluminar novos campos e formas de aplicação dos conhecimentos, habilidades e atitudes preexistentes e até mesmo promover o rearranjo global e qualitativo de relevantes atributos da estrutura cognitiva dos indivíduos envolvidos na ação formadora (MDS, 2015).

Nesse quesito a profissional capacitada define que a professora que ministrou o curso atuou de forma coerente e excelente, deixando os alunos à vontade para expor suas

dúvidas e questionamentos, a parte prática do curso foi algo que agregou muito valor a capacitação, pois possibilitou que os alunos pudessem ter contato com as ferramentas do sistema, praticar e contextualizar com seus cotidianos de trabalho, tal ponto positivo é explicitado na seguinte fala:

[...] o modo que ela deu a aula eu achei muito participativo o tempo inteiro, porque eram várias pessoas de vários setores diferentes, enfim, a gente nem se conhecia apesar de ser todo mundo, eu acho que a maior parte era da Secretaria na época, mas eram setores diversos, então assim, um contava a experiência tipo, do que tinha no seu determinado setor, e a gente acrescentava muito isso ao curso, e a Professora deixava a gente muito aberto pra trazer as nossas experiências, e em cima das nossas experiências ela pautava com ferramentas como é que a gente podia facilitar o curso do nosso trabalho, entendeu, e aí teve esse momento prático, que ela usava realmente os instrumentos, as ferramentas de gestão, o diagnóstico, o planejamento de ações, enfim, falava no curso também sobre o SUAS, sobre o Cadúnico, sobre indicadores sociais.

Compreende-se que o manejo didático-pedagógico das experiências, das práticas, dos saberes, e dos valores éticos dos trabalhadores, de modo a problematiza-los e sobre eles gerar reflexão, possibilita à ação formadora evidenciar os conceitos, ideias e proposições que compõem as estruturas cognitivas do aprendiz e sobre eles operar a ancoragem de novos conhecimentos, habilidades e atitudes (MDS, 2015).

Para Vygotsky (1984) o educador deve ter uma estratégia diferenciada para cada educando, considerando que estes não sabem igualmente o mesmo conteúdo nem aprendem de uma só maneira. É necessário destacar o papel fundamental do docente em mobilizar o processo educativo de forma que resulte em estratégias ativas e participativas de aprendizagem, possibilitando o envolvimento do aluno, seus saberes e experiências de forma que este se reconheça como sujeito do próprio aprendizado.

#### **5.4 Interfaces da execução do programa e aspectos gerais**

A forma e o conteúdo proposto para o CapacitaSUAS foram baseados num pressuposto de congregação de saberes de diferentes áreas do conhecimento, os temas previstos na matriz curricular exigiram a leitura multidimensional, tal modelo tem como função romper com a fragmentação dos diferentes saberes, além da fragmentação entre técnicas e éticas dos defensores da pseudoneutralidade axiológica. Tal perspectiva pedagógica que permite mesclar o conhecimento da realidade cotidiana com os argumentos teóricos e éticos, exigiu dos professores, um compromisso didático e competência científica diferenciados dos modelos cartesianos e tradicionais de ensino/aprendizagem (MDS, 2015).

O conteúdo foi organizado em cursos e módulos que contemplavam desde temas mais estruturais de caráter conceitual mais concentrado, curso 1 e curso 2, e conhecimentos específicos como foi o caso do curso 3. No entanto, em todos os cursos sempre estão previstas base teórica e conceitual e outra aplicação de oficinas com base nas realidades locais. Toda a bibliografia posta à disposição dos sujeitos desse conjunto de capacitações teve o objetivo de ampliar os caminhos do conhecimento, oferecendo subsídios para complementações regulares e contínuas. Os temas dos Cadernos foram divididos em: Caderno 1) Assistência Social: Política de Direitos e Seguridade Social; Caderno 2) Proteção de Assistência Social: Segurança de acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade; e Caderno 3) Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social.

Segundo MDS (2015), a Matriz de Conteúdos e Objetivos Instrucionais, ou simplesmente Matriz Pedagógica, estabelece os conteúdos instrucionais, organizados por módulo; carga horária dedicada a cada módulo e unidade de conteúdo; os objetivos instrucionais ou de aprendizagem de cada módulo e unidade de conteúdo; o enfoque ou direcionamento que se pretende dar ao trabalho relacionado a cada módulo e unidade de conteúdo e as atividades pedagógicas a serem desenvolvidas para cada unidade de conteúdo. Atuando como instrumento de planejamento instrucional, a Matriz define as relações requeridas entre os diferentes elementos que a compõem (conteúdos, objetivos de aprendizagem, enfoque e atividades pedagógicas) e ao fazê-lo sinaliza para a dinâmica do trabalho pedagógico a ser desenvolvido na execução do curso.

A docente entrevistada afirma que o material elaborado pelo ministério e utilizado em suas aulas era muito insuficiente no que se refere as discussões e debates que deveriam ocorrer em sala de aula, tratava-se de um material básico diante da importância e riqueza da capacitação, bem como sinaliza que os docentes deveriam seguir sempre os materiais e slides fornecidos pelo MDS, como expressou na fala abaixo:

[...] eles deram todo o material pronto, você tinha que estudar os slides e o material que eles fizeram, que no meu vê eram muito pobres, pobres de discussão, pobres de debate, eram muito “como fazer”, e não “vamos colocar os profissionais pra discutir e debater isso”. Mas assim, foi um material bem básico pra gente trabalhar, eu achei até básico demais porque, por exemplo, no meu caso, que era professora da parte de indicadores, quem ia para aulas eram pessoas dessas áreas, então não dava pro material ser tão básico assim, mas era um material bem básico mesmo... “o que é indicador? como faz isso? Como faz aquilo?” [...].

Considerando que o material proposto tem todo um arcabouço teórico e foi resultado de metodologias de planejamento e desenho instrucional, é necessário que este apesar

de ser disponibilizado a nível federal, sendo produzido em um determinado padrão para todas as regiões do país, deva atender as especificidades locais em que os cursos serão aplicados, onde habitam pluralidades que precisam ser levadas em conta, para que as formações não sejam desconectadas das realidades em que os profissionais estão inseridos, à vista disso houve a possibilidade de uma readequação do conteúdo, um aprimoramento que não mudou a essência da Matriz Pedagógica do programa, mas considerou as críticas e posicionamentos dos docentes que foram designados a formar os demais professores, afim de melhorar o que estava proposto, como se expressa na seguinte fala:

**Docente:** Uma coisa interessante que aconteceu é que a gente, os professores tinham umas críticas em relação ao conteúdo, e o coordenador da IES nos permitiu aprimorá-los, e a gente inclusive na formação que a gente foi em Brasília a gente apresentou algumas críticas que a gente tinha ao material, perguntando se a gente poderia fazer isso, ou aquilo, e eles foram bem abertos, tipo assim, a gente não mudou o programa, mas a gente pode fazer alguns aportes bem direcionados dentro daquilo que o programa já dizia e de uma forma melhorada [...] a gente deu uma mudadinha, porque realmente era assim, era um material muito aquém da discussão, tinha uns cadernos né, que você recebia, e aí os alunos tinham esses cadernos também, enfim, foi desse ponto de vista de material didático, eu também acho que o programa poderia ter explorado mais a capacidade de extrair a experiência ou a ausência de experiência de alunos numa forma metodológica melhor, menos engessada, como foi.

Diante da fala acima, podemos observar que a entrevistada reforça a importância do compartilhamento de experiências ou até mesmo da ausência de experiência dos alunos, através de uma forma metodológica que fosse mais proveitosa, do que a que foi orientada e realizada em sala de aula. No sentido de ausência de experiência dos alunos, destacamos que essa fala da entrevistada está ligada a algo historicamente presente na Política de Assistência Social, que é a rotatividade de profissionais que conseqüentemente resulta em pouca ou falta de experiência, tal precarização dos vínculos trabalhistas é um desafio que precisa ser enfrentado e que rebate fortemente na qualidade dos serviços ofertados, corroborando com Torres (2014), reconhecer trabalhadores e o trabalho profissional, é também reconhecer usuários como cidadãos de direitos.

A NOB-RH/SUAS estabelece um avanço no que diz respeito ao processo de contratação de pessoal, garantindo formas legais de contratação, por meio de concurso público e vinculação de trabalho efetivamente regulamentada. Apesar dos esforços empreendidos para elaboração e publicação dessa normativa, tais avanços não são assegurados no exercício da gestão dessa Política, no caso por exemplo do município de Fortaleza, o regime de contratação dos profissionais da Assistência Social há anos consiste ou em seleções públicas onde são firmados contratos de trabalho com duração de dois anos ou através de admissões realizadas no

patamar do tráfico de influência, que evidencia a continuidade de uma política de Estado clientelista e patrimonialista.

Um elemento destacado pela docente foi a presença de uma fiscal dentro da sala de aula, enquanto a mesma ministrava o curso. Tal presença para a entrevistada não foi bem aceita, embora ela tenha expressado uma dualidade na sua percepção, onde afirma que era bom ter essa figura em sala e ao mesmo tempo que não se sentia confortável, pois a noção que prevalecia para ela era que a função seria a de monitorar o professor, afim de classificá-lo como bom ou ruim, se estava aplicando o conteúdo de forma correta, conforme relatado na seguinte fala:

[...] eu lembro que sempre tinha uma fiscal na sala, da secretaria, e essa pessoa ela ficava pra ver, ajeitar alguma coisa, não era isso, ela ficava pra fiscalizar mesmo, era uma fiscal, eu tenho muita dualidade em relação a isso, por um lado é bom você ter essa figura, mas por outro lado mais parecia um fiscal do professor, se estava sendo bom ou não, do que um fiscal do programa, então qual era a necessidade de ter essa figura, de um fiscal da sala? na minha percepção mais pareceu uma fiscal do professor, se o professor ia saber dar ou não o conteúdo, coisa que não precisaria se você tivesse feito uma seleção boa, né?! Eu nunca entendi essa figura, mesmo de fato desse, ah é para avaliar, é um fiscal para avaliar o serviço, a infraestrutura? O lanche? Qual é a função desse fiscal? Mas nas minhas turmas sempre teve uma pessoa dentro da sala na hora que eu estava dando aula, sempre teve, eu sempre achei um pouco invasivo isso, eu acho que em uma nova versão do programa eles precisam repensar essa figura ou dar um sentido que eles podem até ter um sentido, mas não foi captado pelas pessoas que fazem parte, nem por professores nem por alunos.

Essa questão de uma fiscal dentro da sala segundo o MDS (2015), está atrelada a estratégia de monitoramento presencial onde foram envolvidos diversos técnicos, conforme o ministério, mais notadamente da SAGI, SNAS, FNAS além de consultores externos. Tal atividade de monitoramento referente a processos presenciais, tinha como objetivo checagens locais, que resultaram em pesquisas rápidas, qualitativas, por meio da qual poderiam verificar como a implementação estava sendo realizada, se estava atingindo os objetivos e metas, além de verificar que problemas estavam interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos. Sendo assim, nota-se uma falha no esclarecimento dessa metodologia a todos os professores e alunos, esta deveria ter sido explicada aos mesmos no intuito de não gerar tais constrangimentos e dúvidas quanto a essa presença em sala de aula, condição que poderia interferir diretamente no ensino aprendizagem.

O monitoramento e avaliação do CapacitaSUAS tem como embasamento as características de execução descentralizada em todo o território nacional, a presença de atores variados com diferentes responsabilidades no processo e o respeito às características regionais. A Avaliação de Reação foi disponibilizada aos estados para aplicação junto aos participantes do curso, ao final da execução de cada turma, tinha como intuito captar, em especial, percepção

dos alunos acerca dos aspectos pedagógicos, didáticos e de infraestrutura que envolvem toda a execução dos cursos. O preenchimento foi voluntário e anônimo, tais resultados permitiram a correção de rumos da execução e aprimorar a oferta das turmas posteriores, quando necessário, como relatou o entrevistado a seguir:

**Coordenador IES:** [...] em relação aos professores nas avaliações se você ver as médias foram muito boas, um caso outro assim que a gente via algumas críticas ao professor né, mas as notas tinham sido de 0 a 5 né, porque a Unifor tinha uma coisa assim com curso, treinamento, tiveram palestras e avaliação, isso aí, fizeram assim. E para você ter uma ideia a média geral dos cursos chegou em torno de por exemplo, professor se não me falha a memória foi 4,89 ou foi 98 a média dos professores. E teve a avaliação dos alunos, os professores fizeram avaliação também e a avaliação dos alunos foi também muito boa o resultado, geralmente as críticas girando em torno da alimentação ou do local [...]

De modo geral, a profissional entrevistada afirma que a experiência no curso foi muito proveitosa, houve a possibilidade de apreender novos assuntos e técnicas, reforçou que se fosse na atualidade o curso poderia subsidiar bem mais seu trabalho hoje, do que na época em que participou da capacitação, o que reforça a importância do programa ter continuidade permanente, reatualizando e possibilitando ampliar os conhecimentos dos profissionais, como evidenciado na seguinte fala:

Foi um curso excelente, muito completo, eu acho até que seria muito importante, eu adoraria ter esse momento novamente agora, né, que eu estou trabalhando exatamente usando essas ferramentas, agora seria um curso extremamente produtivo, porque na época não foi tão produtivo, porque como eu te falei eu tinha um outro foco de capacitação em um assunto específico, então eu não trabalhava diretamente com o SUAS, mas foi um curso muito promissor pra gente na época, trouxe muitos aprendizados, não tenho absolutamente nenhuma crítica a fazer.

É interessante destacar que apesar das adversidades reveladas pela docente entrevistada, o programa valorizou em termos financeiros e de certificação, os professores que atuaram na execução dos cursos. Pontos que agregam muita credibilidade ao programa, visto que estes são figuras centrais para uma adequada e boa execução de tudo que se propõe em termos conceituais e práticos, como identificou-se na seguinte fala:

É bom dizer que foi bem pago, os profissionais tiveram uma carga horária muito boa, de pagamento, e também é bom dizer que aqui em Fortaleza a parceria foi feita entre a Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e o MDS, pros professores terem nos seus currículos um certificado de professor visitante da UNIFOR é muito bom, é maravilhoso, então nesse ponto foi muito positivo pros profissionais que foram selecionados pra dar aula, porque deram aula com uma carga horária boa, de financeira, e deram aula, tiveram a possibilidade de terem no seu histórico profissional como professor visitante da UNIFOR, que é uma universidade de respaldo.

O coordenador da IES considera que o programa foi muito exitoso e conseguiu atingir o objetivo proposto pelo MDS na época, as três metas iniciais do CapacitaSuas foram realizadas dentro das exigências, todos os relatórios e comprovantes foram entregues conforme era solicitado para prestar contas com transparência, como relatou na fala a seguir:

Mas um resumo queria te dizer que a gente atingiu um objetivo e isso era acompanhado, foi apresentado primeiro na secretaria, fizemos um relatório, entregamos o relatório, esse relatório foi encaminhado duas cópias para ficar na STDS, duas cópias para o governo federal, também gravado um CD, todas as fotografias de alimentação, de assinatura de lanche, assinatura de almoço, assinatura do lanche da tarde, assinatura de quem ficou hospedado em tal canto né, tudo isso era cobrado era a prova do crime que foi pago aquela pessoa, que foi gasto, hoje é uma exigência tremenda e tudo foi aprovado pela CIB, pelo Conselho Estadual né, o ministério fez essas ressalvas que a gente complementou inclusive em 2018, a STDS comprovou isso e pronto, considero o resultado bastante exitoso.

[...] com relação a essa modalidade aí nessas três metas né, foi tudo realizado. Nesse modelo de capacita suas de 120 Horas que foi essa experiência que nós vivenciamos né, essa nós concluímos [...].

Como bem foi exposto, o CapacitaSuas objeto de avaliação desta pesquisa foi realizado no Ceará em 2015, destarte o coordenador entrevistado expõe que as mudanças de governo que ocorreram depois desse ano, sobretudo desde a posse do Presidente Michel Temer em 31 de agosto de 2016, após o impeachment da titular Dilma Rousseff, modificaram os rumos do programa de capacitação, no que tange a sua execução e ordenamento. Atenta-se para o fato de os cursos no formato que ocorreram no ano em questão, não vão mais ser implementados, segundo o entrevistado, não há recursos para efetivá-los e nem previsão para novos repasses para a realização de novas ofertas de capacitação no estado, como explicita nas seguintes falas:

não, aí inclusive eu conversando com a gestora, com essas mudanças que tiveram desde o temer, [...] agora entrou o novo presidente, então ela disse: olhe, esses cursos não vão haver mais nessa modalidade 40 horas, 3 turma de 40 horas, ou seja, de 120 horas [...]

[...] não, pelo que eu saiba não, na última reunião que foi aprovado pela gente não aparecia CapacitaSuas lá não, porque está sem recursos.

Nessa perspectiva, como afirma Costa (2019), a partir do ano de 2016, o Brasil passou a registrar o crescimento de indicadores de pobreza, a crise política e econômica expressou a elevação do desemprego, a queda da renda dos trabalhadores e a redução dos investimentos sociais. O então governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, empossado em janeiro de 2019, representa na atualidade um retrocesso nas conquistas sociais, já é evidente o aumento da desigualdade social e agravamento dos indicadores de pobreza. A redução dos

benefícios socioassistenciais, especialmente com a desvinculação do valor do Benefício de Prestação Continuada ao salário mínimo para os idosos, controle e maior focalização no Programa Bolsa Família, são medidas que corroboram com a redução dos gastos sociais e que terão impacto sobre as condições de vida de grande parte da população brasileira, em especial a mais pobre.

Uma das características dos ocupantes do alto escalão do governo atual é a prepotência, arrogância e simplismo com os quais tais políticos vêm tratando assuntos tão complexos como são, por exemplo, o crescimento econômico, as finanças públicas e as políticas sociais. Conforme Azevedo (2019), as mudanças na estrutura administrativa do governo, longe de buscar redução de gastos, tiveram como objetivo principal reduzir a importância das áreas responsáveis pelas políticas sociais, como dos direitos humanos, da cultura, do esporte, das cidades, da reforma agrária e da agricultura familiar, que deixaram de ter status ministerial para se transformar em secretarias.

Podemos observar o fenômeno da redução ministerial e reorientação programática, com enfraquecimento relativos de áreas estratégicas, no campo das políticas públicas de Proteção Social, Direitos e Oportunidades. As 11 áreas programáticas de atuação governamental em 2015, foram reduzidas para seis no governo Temer, e para apenas quatro no atual governo Bolsonaro, o que indica não apenas a perda de importância estratégica das temáticas sociais na agenda governamental atual, bem como uma mudança na orientação programática em cada uma delas que aponta para subtração de direitos e tentativa de reversão da proteção social que vinha sendo construída em solo brasileiro desde a CF-88. Nos discursos governamentais e encaminhamentos legislativos em curso, predominam intenções abertas no sentido da desconstitucionalização de direitos e políticas sociais em geral, além de propostas de criminalização de movimentos e lideranças sociais no país (CARDOSO JR, 2019).

Nesta direção, muitas iniciativas foram tomadas para esvaziar o pequeno poder deliberativo que tinham os Conselhos e órgãos de participação social na gestão, especialmente os das áreas de Meio Ambiente, Políticas Sociais e Culturais, a participação direta da sociedade na gestão do governo é rejeitada por estes ideólogos. As primeiras medidas anunciadas pela então gestão presidencial e a forma de funcionamento que esta assume, indicam que os temas da pobreza e desigualdade serão tratados como secundários. Os movimentos de resistência em defesa das políticas sociais e a busca de novas alternativas para os problemas do povo poderão ser fontes de conflitos crescentes (AZEVEDO, 2019).

Diante desse contexto atual, não é surpresa que as ações de capacitações e educação permanente do Suas estejam sem recursos para sua realização, o cenário governamental não é

nada favorável já que sinaliza o enfraquecimento da assistência social enquanto política pública. As perspectivas para a política de assistência e demais políticas sociais de modo geral, são desanimadoras, há um risco iminente de estagnação, assim como de descontinuidade e retrocesso na oferta socioassistencial, indo em contrapartida a todas as conquistas já adquiridas por meio de lutas e reivindicações.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço normativo da Assistência Social enquanto política pública em seu percurso esteve ao lado da elaboração e implementação da rede de equipamentos públicos socioassistenciais e na criação de serviços que confrontam e enfrentam uma realidade social cada vez mais complexa e que impacta diretamente nas condições de trabalho dos profissionais do Sistema Único de Assistência Social. Até o ano de 2012, as ações de formação e capacitação desenvolvidas pelos entes federados no âmbito do Suas caracterizavam-se pela fragmentação e descontinuidade, assim como pela ausência de um arranjo coordenado que definisse percursos mínimos formativos e fragilidades na construção das necessidades de capacitação.

A trajetória até a implementação de um novo arranjo que correspondesse de uma lado às deliberações históricas das Conferências de Assistência Social e de outro ao aprimoramento da operacionalização de ações de formação, teve importância singular no sentido de problematização e reflexão dos avanços e limites por parte do Governo Federal.

Para a operacionalização do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social, foram definidos claramente os papéis dos entes federados e um conjunto de mecanismos institucionais voltados para o aprimoramento das funções, capacidades e competências de gestão, provimento de serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, bem como do controle social do Suas.

As ações de capacitação e qualificação são fundamentais para materializar as metas de efetivação das políticas públicas na área social. A primeira etapa do CapacitaSuas consistiu na pactuação e oferta de três cursos com públicos e objetivos distintos que, inicialmente respondiam às demandas previstas nos Planos Estaduais de Capacitação.

A partir da análise da fala dos entrevistados elencamos alguns aspectos importantes da execução da primeira etapa do CapacitaSuas no Ceará. Percebemos uma contradição no discurso que diz respeito ao processo de seleção dos professores para ministrar os cursos, foi apontado e muito criticado por uma das entrevistadas a falta de preocupação com a experiência na prática dos docentes com o Suas, embora a IES por meio do seu representante entrevistado afirmar que houve esse cuidado sim, no que tange aos contemplados. O cuidado com a seleção dos professores que vão participar do programa deve ser indispensável para uma boa efetivação do mesmo, preconizar a questão da experiência na política de assistência social e seu sistema único e não apenas um bom currículo de títulos é fundamental, possibilita que os docentes possam apresentar o conteúdo teórico e sobretudo fazer a articulação com exemplos do seu próprio cotidiano e vivência, em consonância com a dos profissionais em qualificação.

Por meio deste estudo, também observamos que um aspecto e objetivo essencial do programa, que é a articulação entre a teoria e a prática, alcançou êxito em sala de aula e foi bem aplicado pela docente que ministrou o curso. É premissa essencial tanto do programa quanto da PNEP/SUAS, desenvolver as habilidades específicas dos profissionais, além de problematizar os pressupostos e contextos dos processos de trabalho e das práticas em que estes estão inseridos.

Vale destacar dois pontos identificados nas falas dos entrevistados que podem ser levados em consideração para um aprimoramento da oferta de possíveis novos cursos, por mais que não sejam no formato e quantidade de horas executados à época. Apontamos a revisão do processo de formação dos docentes que ministraram as aulas, da dinâmica adotada pelo MDS, no sentido desta assumir uma nova roupagem, de não mais formar alguns professores para que estes repassem o conteúdo para os demais, pois isso pode gerar uma secundarização da informação que diante das circunstâncias pode não assumir o seu real sentido, havendo assim discordância entre os professores sobre determinados aspectos gerais.

O material do curso, assim como sua execução em sala de aula diante da riqueza e importância da qualificação dos trabalhadores do Suas, deve estar ancorado não só em conceitos básicos e informativos sobre determinados assuntos da política de assistência social e seu sistema único, mas sim propiciar a discussão de temáticas para além do proposto, apresentando as especificidades locais em que o curso está sendo realizado, permitindo e incentivando os docentes a realizarem as mudanças que estes acharem necessárias diante de suas realidade locais, pois o processo de educação permanente exige a clareza na construção de explicações, na perspectiva de delinear resistências, formar novos caminhos e alternativas.

O Programa CapacitaSuas é uma estratégia que busca apoiar a efetividade das ações propostas pela PNEP/SUAS, de acordo com seus princípios e diretrizes, no entanto a proposta da educação permanente surge em um período de precarização e exploração do trabalho, o que configura um desafio para a qualificação dos serviços de prestação socioassistenciais. Não obstante ao cenário, é necessário reconhecer que as capacitações constituem um momento e oportunidade de troca coletiva construtiva, onde as equipes e profissionais podem se fortalecer diante às dificuldades encontradas no cotidiano de trabalho.

Conclui-se que a primeira etapa do programa realizada no Ceará, apesar de todas as condições e dificuldades para sua implantação, foi um importante passo para a política de Assistência Social no estado, no sentido de qualificação profissional do trabalhador do SUAS, em termos de aprendizagem e trocas de experiências foi muito significativo. Ressaltamos a necessidade da continuidade do programa como uma estratégia de educação permanente,

permitindo aos trabalhadores o nivelamento de conhecimento e informações e evidenciando principalmente as características peculiares da região em estudo, as experiências locais e entraves que caracterizam a política de Assistência Social e o Suas no Ceará.

Por fim, enseja-se que o estudo em tela é uma pequena contribuição que expõe a complexidade da temática relacionada entre educação e trabalho no âmbito da assistência social. Com base no programa CapacitaSuas realizado em uma realidade local e específica procurou-se refletir sobre o cenário e possíveis significados que a realização deste assumiu na época, com base nas experiências de sujeitos envolvidos em sua efetivação, entretanto este estudo não se esgota aqui, possibilita a formulação de outras ideias de pesquisa e avaliação da experiência em questão.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, S. A; SILVA, M. A. **A Educação Permanente no Suas**: perspectivas e desafios. *In*: CRUS, J. F. D. *et al.* (org). *Gestão do Trabalho e Educação Permanente do Suas em Pauta*. Brasília: MDS, 2014. 300p.
- AROUCA, L. S. O discurso sobre educação permanente (1960-1983). **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 7, n. 2, p. 65–78, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8644229>. Acesso em: 28 fev. 2021.
- AZEVEDO, J. S. G. D. O governo Bolsonaro: movimento em pinça de várias divisões. *In*: AZEVEDO, J. S. G; POCHMANN, M. **Brasil**: incertezas e submissão? São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. 440p.
- AZEVEDO, L. A. **Educação para transformação do trabalho**: uma aproximação da perspectiva dos gerentes de unidades básicas de saúde de Fortaleza acerca da Política Nacional de Educação Permanente em saúde. Fortaleza: Imprensa Universitária. 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BEHRING, E. R. Fundamentos de Política Social. *In*: MOTA, A. E. *et al.* (org). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 01 mar. 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cadernos de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, DF: MDS, 2015. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno\\_22WEB.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno_22WEB.pdf). Acesso em: 02 abr. 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSUAS Caderno 1 (2013) Assistência Social**: Política de Direitos à Seguridade Social. 1 ed. Brasília, DF: MDS, 2013.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF: DOU, 1993.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004**: norma operacional básica nob/sua. Brasília, DF: MDS, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**: PNEP/SUAS. Brasília, DF: MDS, 2013. Disponível em:

[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf). Acesso em: 17 jun. 2018.

BOSCHETTI, I. O Suas e a Seguridade Social. *In*: Ministério do Desenvolvimento e Combate à fome. **Cadernos de Estudos**: desenvolvimento social em debate, n 2, 2005. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Combate à fome, 2005.

CARDOSO, Oscar Valente. Benefício assistencial e Lei nº 12.435/2011: redefinição do conceito de deficiência. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2942, 22. jul. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19604/beneficio-assistencial-e-lei-n-12-435-2011-redefinicao-do-conceito-de-deficiencia>. Acesso em: 6 fev. 2018.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. *In*: AZEVEDO, J. S. G; POCHMANN, M. (org.). **Brasil**: incertezas e submissão? São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

CASTRO, Antônio Santos Barbosa de. *et. al.*, Metodologia de planejamento e desenho instrucional da SAGI: aplicação no CapacitaSUAS. *In*: VILAS BOAS, P. A. F. et. al. (orgs.). **Cadernos de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: MDS, 2015. 96 p. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno\\_22WEB.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno_22WEB.pdf). Acesso em: 18 abr. 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. spe, p. 1011-1042, dezembro de 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182012000400012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 28 fev. 2021.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 4, de 13 de março de 2013**. Institui a Política Nacional Permanente do Sistema Único de Assistência Social – PNEP/SUAS. Brasília, DF: DOU, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS Nº 28, de 14 de outubro de 2014**. Altera a Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal. Brasília, DF: DOU, 2014.

COTRIM, G. **Fundamentos da filosofia**: história e grandes temas. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

COUTO, B. R; RAICHELIS, R; SILVA, M. O. D. S E; YAZBEK, M. C. (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CRUS, J; BARATA, J. A Política Nacional de Educação Permanente do Suas: removendo pedras no meio do caminho. *In: CRUS, J. F. D. et al. (orgs.). Gestão do Trabalho e Educação Permanente do Suas em Pauta*. Brasília, DF: MDS, 2014. 300p.

CRUZ, D. M. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa avaliativa1: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. *Revista Aval [s.l.]*. v. 1, n. 15, 2019.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH**: anotada e comentada. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. 144 p.

FLEURY, S. **A seguridade social inconclusa**. *In: FLEURY, S. A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília, DF: Inesc, 2004.

FLEXA, R. **Educación de las personas adultas**: propuestas para los años noventas. Barcelona: El Raure, 1990.

FURTER, P. **Educação permanente e desenvolvimento cultural**. Petrópolis: Vozes, 1975.

GADOTTI, M. **Educação e poder**: introdução à pedagogia do conflito. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1980.

GARCIA, E. A. C. **Manual de sistematização e normalização de documentos técnicos**. São Paulo: Atlas, 1998.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio. Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, D. M; LIMA, M. C. A. M. D. Reflexões sobre qualificação e profissionalização na assistência social: CapacitaSUAS e educação permanente em perspectiva. *In: VILAS BOAS, P. A. F. et al. (orgs.). Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, DF: MDS, 2015. 96 p. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno\\_22WEB.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno_22WEB.pdf). Acesso em: 06 mar. 2020.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 3 ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos da metodologia científica**: teoria da ciência e prática de pesquisa. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992. 228 p.

LAZZARINI, Sérgio Giovannetti. Estudo de Caso: aplicabilidade e limitações do método para fins de pesquisa. **Economia & Empresa**, São Paulo, v. 2, n. 4, out./dez. 1995.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: Abordagens qualitativas.

São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda, 1986.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MIRANDA, A. A. B. D; SILVA, L. P. V. A Educação Permanente no Suas: contribuições para a qualificação dos trabalhadores e trabalhadoras. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL*. 4. 2016. **Anais...** Vitória, ES: Universidade Federal do Espírito Santo, 2016.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia. A Seguridade Social brasileira: dilemas e desafios. *In: MOROSINI, M. V. G. C; CORBO, A. D. (orgs.). Sociedade, Estado e Direito à Saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV Fiocruz, 2007.

MOTA, A. E. Uma reflexão sobre a reforma da previdência social. *In: COSTA, H. S. (org).* **25 anos de luta em defesa da universidade pública, gratuita e de qualidade**. Recife: ADUFEPE, 2004.

MOTA, A. E. M; MARANHÃO, C. H; SITCOVSKY, M. As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. *In: MOTA, A. E. (org.). O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PESSOA, Robertônio Santos. Disputa política e agenda administrativa: do governo FHC à gestão Lula-Dilma. **Arquivo Jurídico**, Teresina, v. 2, n. 1, p. 61-81, jan./jun. 2015.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política pública como política pública e direito de cidadania. *In: BOSCHETTI, Ivonete. et al. (org.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009.

PERONDI, E. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 21, n. 2, p. 604-621, 2017.

RAICHELIS, Raquel. O Trabalho e os Trabalhadores do suas: o enfrentamento necessário na assistência social. *In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição Necessária*. Brasília, DF: MDS, 2011.

RAUEN, F. J. **Elementos de iniciação à pesquisa**. Rio do Sul: Nova Era, 1999.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. CapacitaSUAS: estabelecimento de relações e aproximação de distâncias. *In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, DF, 2005.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Paraíba, v. 1, n. 17, p. 55-73, abr. 2011.

RODRIGUES, L. C. Por uma avaliação em profundidade de políticas e programas sociais: diálogo com experiências de pesquisa. *In: ARCOVERDE, A. C. B (org.). Dimensões*,

**interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

SAADALLAH, Marcia Mansur. A execução do CapacitaSUAS na região Nordeste – avanços, desafios e caminhos possíveis. *In: VILAS BOAS, P. A. F. et. al. BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.* Brasília, DF, n. 22, 2015. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno\\_22WEB.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno_22WEB.pdf). Acesso em: 20 mar. 2020.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; SCHETTINI, Eleonora Martins Cunha. A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35. Anais...* Caxambu, Minas Gerais, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa avaliativa:** aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação e cooperação internacional: a necessidade de formação de redes. *In: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. (org.). Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas.* Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. A centralidade do trabalho e da formação continuada no Sistema Único de Assistência Social. *In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Caderno de textos: VIII Conferência Nacional de Assistência Social.* Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2011.

SOUSA, M. Maglinalda Figueiredo de; NUNES, Ana Beatriz Lima Monteiro *et al.* A Assistência Social como política pública de direito: avanços e desafios na efetivação dos direitos sociais. *In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6. Anais...* São Luís, Maranhão, 2013.

SOUZA, F. V. F. D. A política de assistência social: começando o debate. *In: REZENDE, Ilma; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele (org.). Serviço social e políticas sociais.* 4. ed., Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

SOUZA, Milena Freitas de. **Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos:** percepções dos profissionais e desafios no trabalho desenvolvido. 2017. 107 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2017.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil.* Brasília: MDS, Unesco, 2009.

VIEIRA, Núbia Rocha. **Assistência Social como política pública:** da Constituição de 1988 ao Sistema Único de Assistência Social. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília: DF, 2008.

VILAS BOAS, P. *et al.* Perspectivas e desafios do Programa CapacitaSUAS no Contexto de Inovação e compromisso com a qualificação dos trabalhadores do SUAS. *In:* BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, DF: MDS, 2005.

YAZBEK, M. C. Educação Permanente e a política de Assistência Social: o papel da academia e os desafios para o Serviço Social. *In:* CRUS, J. F. D. *et al.* (org.). **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. Brasília: MDS, 2014.

**APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

**Você está sendo convidado por Milena Freitas de Souza como participante da pesquisa intitulada “AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ: CENÁRIO E (RE)SIGNIFICADOS”. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.**

Com esse estudo pretendemos avaliar o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social no Ceará, tendo como parâmetro os municípios de Fortaleza e Maracanaú, através dos diferentes sujeitos que contribuem com a efetivação do CapacitaSUAS; almejamos discorrer criticamente sobre como é operacionalizado o CapacitaSUAS no Ceará e principalmente quais as contribuições deste para o aprimoramento da gestão do Sistema Único de Assistência Social nos municípios em questão.

Dessa forma, gostaríamos de contar com a sua participação, permitindo que realizemos entrevista e que possamos gravá-las para que nenhuma informação seja perdida. Garantimos resguardar seu anonimato, bem como o nome de pessoas citadas na entrevista, de acordo com o preconizado na resolução nº 466/2012 que trata das normas de pesquisa envolvendo seres humanos. A pesquisa não trará risco a sua pessoa e você poderá desistir de participar da mesma no momento em que decidir, sem que isso lhe acarrete qualquer penalidade. Se necessário, poderá entrar em contato com a pesquisadora pelo seguinte telefone (85) 99773-4740.

Endereço d(os, as) responsável(is) pela pesquisa:

**Nome: Milena Freitas de Souza**

**Instituição: Universidade Federal do Ceará**

**Endereço: Rua: Leon Gradvohl, 216, Blc: A, Apto: 17**

**Telefones para contato: (85) 99773-4740**

**Nome: Gil Célio de Castro Cardoso**

**Instituição: Universidade Federal do Ceará**

**Telefones para contato: (85) 98644-2728**

**ATENÇÃO:** Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8346/44. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado \_\_\_\_\_, \_\_\_\_ anos,  
 RG: \_\_\_\_\_, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Nome do participante da pesquisa	Data	Assinatura
Nome do pesquisador principal	Data	Assinatura
Nome do Responsável legal/testemunha (se aplicável)	Data	Assinatura
Nome do profissional que aplicou o TCLE	Data	Assinatura