



**Viviane Ambrósio Guimarães**

**A gestão do trabalho no Sistema Único de  
Assistência Social: um estudo sobre os  
desafios e possibilidades de sua  
implementação no município de Resende/RJ**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Marcio Eduardo Brotto

Rio de Janeiro  
Agosto de 2015



**Viviane Ambrósio Guimarães**

**A gestão do trabalho no Sistema Único de  
Assistência Social: um estudo sobre os  
desafios e possibilidades de sua  
implementação no município de Resende/RJ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Marcio Eduardo Brotto**

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Inez Terezinha Stampa**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Tatiana Maria Araújo da Fonseca**

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

**Prof<sup>a</sup>. Mônica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação do  
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 2015

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Viviane Ambrósio Guimarães**

Graduou se em Serviço Social na UFF (Universidade Federal Fluminense) em 2004. Especialista em Violência doméstica graduada pela USP (Universidade de São Paulo) em 2007. É coordenadora de pós graduação da FAGOC Minas Gerais. Atua como docente na Universidade Estácio de Sá.

#### Ficha Catalográfica

Guimarães, Viviane Ambrósio

A gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social: um estudo sobre os desafios e possibilidades de sua implementação no município de Resende/RJ / Viviane Ambrósio Guimarães; orientador: Marcio Eduardo Brotto. – 2015.

128 f.: il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2015.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Trabalho. 3. Assistência social. 4. Gestão do trabalho. I. Brotto, Marcio Eduardo. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

A todos que lutam por dias  
mais justos e mais dignos.

## Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer a Deus pela minha vida e por toda a sua misericórdia sobre mim. Pela coragem e força que Tens me dado!

Ao meu companheiro, Marcio, pela paciência, espera após as longas viagens para estudo do mestrado e principalmente pelo incentivo. Te amo.

Aos meus filhos Mariana e Rafael pela espera e pela compreensão nas ausências. Minhas vidinhas!

Ao meu pai, mãe, irmã e sobrinhos, desculpem-me pelas ausências.

Ao meu orientador Marcio Brotto, obrigada pela sua orientação e apoio.

A família NEZO, pela oportunidade de mostrar o meu trabalho.

As professoras Sindely Alchorne e Lobélia Faceira pela contribuição na defesa do projeto de qualificação.

As minhas amigas Soraya Cavalcanti, Fernanda Braga e Adriana Medalha pela escuta e incentivo. Vocês são amigas para sempre!

A Dona Vera, cuidadora do meu bebê Rafael, muito obrigada pelo carinho e dedicação com o meu filho. Deus te abençoe!

A direção do SUAS de Resende e aos técnicos que participaram da pesquisa, obrigada pela disponibilidade das informações, as quais enriqueceram o meu trabalho.

## Resumo

Guimarães, Viviane Ambrósio; Brotto, Marcio Eduardo. **A gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS): um estudo sobre os desafios e possibilidades de sua implementação no município de Resende/RJ.** Rio de Janeiro, 2015. 128p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) trouxe importantes mudanças na reconfiguração da Política de Assistência Social, dentre elas a gestão do trabalho. Baseada nesta assertiva, esta dissertação tem como objetivo analisar a gestão do trabalho no município de Resende, tomando por base a visão dos gestores e dos profissionais de serviço social e psicologia devido a sua integração a todas as estruturas do SUAS. Para atingir o objetivo proposto optou-se pela abordagem qualitativa e pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Os dados da pesquisa documental foram obtidos a partir do CENSO SUAS, SAGI-MDS, relatório do Conselho Municipal de Assistência Social nos períodos de 2010 a 2013, e a pesquisa de campo aconteceu mediante grupo focal com os gestores e questionários com os assistentes sociais e psicólogos. O referencial teórico contempla uma abordagem a respeito dos conceitos de proteção social, política de assistência social no Brasil, as transformações do mundo do trabalho e seus rebatimentos na política de assistência social. Os resultados indicam avanço em relação a gestão dos recursos humanos e apontam como principais desafios a serem enfrentados: a compreensão das outras políticas sobre a assistência social, o financiamento, a (re)composição das equipes de referência e a precarização do trabalho. Considera-se que, apesar de todos estes desafios, a visão percebida pelos sujeitos entrevistados mostra que este trabalho é instigante, desafiador que exige comprometimento e trabalho em equipe.

## Palavras-chaves

Trabalho; assistência social; gestão do trabalho.

## Abstract

Guimarães, Viviane Ambrósio; Brotto, Marcio Eduardo (Advisor). **Work management in the Sistema Único de Assistência Social (SUAS): a study on the challenges and possibilities of its implementation in the municipality of Resende/RJ**. Rio de Janeiro, 2015. 128p. MSc. Dissertation – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The advent of the Social Assistance/Suas system brought important changes in welfare policy rewrite including the management of the work. Based on this assertion, this dissertation aims to analyze the management of work in the municipality of Resende, based on the vision of the managers and professionals of psychology and social service due to its integration with all ITS structures. To achieve the proposed objective opted for a qualitative approach and bibliographical and documentary research. The documentary research data were obtained from THEIR CENSUS, SAGI-MDS, report of the municipal Social Assistance Council during 2010 to 2013, and field research happened upon focus group with managers and questionnaires with social workers and psychologists. The theoretical framework includes an approach regarding the concepts of social protection, social assistance policy in Brazil, the transformations in the world of work and their rebatimentos social assistance policy. The results indicate progress in relation to human resources management and point out the main challenges to be faced: the understanding of other policies on social assistance, the financing, the (re) composition of the teams and the precarious work. It is considered that despite all these challenges the perceived view by subjects interviewed shows that this is thought-provoking, challenging job that requires commitment and teamwork.

## Keywords

Labour, social welfare, management of the work.

## Sumário

1.	Introdução	16
2.	Proteção social: do cenário mundial ao caso brasileiro	27
2.1.	Contextualizando o surgimento da proteção social	28
2.2.	A gênese da assistência social no Brasil e os seus trabalhadores	37
2.3.	A nova concepção de Política de Assistência Social brasileira	45
2.4.	Neoliberalismo e a política de assistência social brasileira	50
3.	Gestão do trabalho no SUAS	53
3.1.	As novas configurações do trabalho e seus rebatimentos na Política de Assistência Social	53
3.2.	Gestão do Trabalho no SUAS: um processo em construção	64
3.2.1.	O debate travado sobre trabalho e valorização dos trabalhadores nas Conferências Nacionais de Assistência Social	66
3.3.	Balanco da Gestão do trabalho nos municípios brasileiros	69
4.	Gestão do trabalho na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos: a percepção dos gestores	79
4.1.	Eixos estruturantes	80
4.1.1.	Matricialidade sociofamiliar	80
4.1.2.	Territorialização	81
4.1.3.	Descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo	83
4.1.4.	Controle social e participação popular	83
4.1.5.	Financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios	85

4.1.6.	Monitoramento e avaliação	86
4.1.7.	Gestão da informação	87
4.1.8.	Política de recursos humanos	88
4.2.	Concepção sobre as Diretrizes propostas pela NOB/RH/SUAS	88
4.3.	Dificuldades encontradas no processo de implementação da gestão do trabalho	90
4.4.	Investimentos na gestão do trabalho	99
4.5.	Estratégias de enfrentamento e Educação Permanente	100
4.6.	A percepção acerca do trabalho no SUAS: assistentes sociais e psicólogos da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos	102
4.6.1.	Análise dos profissionais sobre a gestão do trabalho	104
5.	Considerações finais	112
6.	Referências bibliográficas	118
7.	Apêndices	122
7.1.	Apêndice 1 – Questionário para percepção do trabalhador (assistente social e psicólogos) em relação ao trabalho no SUAS	122
7.2.	Apêndice 2 – Questionário Gestor	125

## Lista de gráficos e figuras

Figura 1-	Cobertura territorial dos CRAS   2012	69
Gráfico 1-	Nível de escolaridade dos trabalhadores dos CRAS	70
Gráfico 2-	Vínculo empregatício dos trabalhadores dos CRAS	71
Gráfico 3-	Formação profissional dos trabalhadores dos CRAS/BRASIL/2012	71
Gráfico 4-	Quantitativo de CREAS segundo regiões Brasil/Censo/SUAS/2012	72
Gráfico 5-	Nível de escolaridade dos trabalhadores dos CREAS	73
Gráfico 6-	Vínculo empregatício dos CREAS/CENSO SUAS/2012	73
Gráfico 7-	Formação profissional dos trabalhadores dos CREAS	74

## Lista de tabelas

Tabela 1-	Renda per capita das famílias cadastradas no CAD único	81
Tabela 2-	Famílias referenciadas, cadastradas, em acompanhamento e quantitativo de bairros	82
Tabela 3-	Recurso total recebido no município de Resende/2014	85
Tabela 4-	Vínculo trabalhista dos trabalhadores do SUAS/Resende	94
Tabela 5-	Recursos humanos nos municípios brasileiros	103

## Lista de quadros

Quadro 1-	Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)	96
Quadro 2-	Média complexidade: Centro de Referência Especializado de Assistência Social	96
Quadro 3-	Alta complexidade: equipe mínima para abrigo institucional	97
Quadro 4-	Quantitativo de técnicos nos equipamentos da proteção básica e proteção especial	98
Quadro 5-	Quantitativo de profissionais participantes da pesquisa	104
Quadro 6-	Formação técnica	105
Quadro 7-	Tempo de trabalho na Assistência Social	105
Quadro 8-	Vínculo de trabalho	106
Quadro 9-	Pontos positivos do SUAS.	108
Quadro 10-	Pontos negativos do SUAS	109

## Lista de abreviaturas e siglas

CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MC	Média Complexidade
MDS	Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome
MUNIC	Pesquisa de informações básicas municipais
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organização não Governamental
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PCC	Plano de carreiras, cargos e salários
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviço a Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SAGI	Sistema de Avaliação e Gestão da Informação

SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

Vós sois o sal da terra; e se o sal for insípido, com que se há de salgar? Para nada mais presta a não ser lançado fora e ser pisado pelos homens.

Mateus, 5, 13

# 1 Introdução

Este estudo tem como objetivo a análise da gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do município de Resende/RJ.

A investigação se centrará nos desafios e possibilidades existentes para a efetivação das diretrizes propostas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/SUAS), onde compreender as expressões do trabalho e do trabalhador na atualidade torna-se fundamental para a consolidação da política de assistência social.

O interesse pelo tema decorre da experiência desta pesquisadora como Diretora de Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, no município de Resende, cargo exercido entre 2009 a 2012<sup>1</sup>. Este trabalho possibilitou o desenvolvimento de algumas observações sobre gestão do trabalho no SUAS, principalmente em relação ao trabalho do assistente social e psicólogos frente às equipes de referência dos CREAS, mas também junto às equipes dos CRAS pela condição de gestora.

Na função de gestora e assistente social foi observado os níveis de Proteções Sociais Básica e Especial em sua totalidade, observando possibilidades e limites operacionais e metodológicos. Neste campo de atuação, as equipes técnicas desses equipamentos tornaram-se peça fundamental desta observação. Nas reuniões e estudos sempre estiveram presentes os questionamentos e questões acerca deste trabalho técnico especializado, perpassando desde questões políticas como questões relacionadas ao enfrentamento das diversas expressões da Questão Social, que envolvem: a distribuição de benefícios eventuais pelo técnico dos CRAS; a insuficiência de profissionais; a defasagem teórica e técnica; a necessidade de ampliar a atuação profissional para municípios vizinhos, entre outras.

Numa tentativa de qualificar o quadro técnico da secretaria de assistência social foi realizado em 2009 diversas capacitações com temas referentes ao trabalho

---

<sup>1</sup>Ingressei como assistente social no município em 2006 através de concurso público. Em 2009 fui convidada a exercer cargo de chefia. Desde 2013 encontro-me de licença sem vencimentos para realização de mestrado acadêmico.

com famílias no SUAS. Esta responsabilidade coube à equipe de direção (assessoria técnica, direções da proteção básica e especial), a qual esta pesquisadora fazia parte. Já em 2009 foi realizado o Primeiro Seminário de Assistência Social do Município com a participação de professores de instituições de referência como a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro<sup>2</sup>, Universidade Federal Fluminense e Universidade Federal do Rio de Janeiro, num esforço de qualificar a equipe e motivá-la a uma prática reflexiva.

Em 2011, foi realizado um trabalho de consultoria juntamente com os professores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que resultou, até o momento, em duas publicações. A primeira<sup>3</sup> refere-se a temas relevantes ao trabalho com famílias na assistência social e a segunda publicação trata de um diagnóstico socioterritorial no município de Resende, onde estagiários do serviço social da UFRJ coletaram dados nos equipamentos da Secretaria Municipal de Assistência e Direitos Humanos (SMASDH), e nas instituições privadas de assistência social inscritas no conselho municipal de assistência social.

Ainda em 2011 foi realizada uma capacitação com nove encontros mensais com as equipes técnicas e também com os profissionais de nível médio, tendo como resultado a produção de artigos técnicos acerca dos trabalhos nos equipamentos do SUAS. Este terceiro volume ainda não foi publicado.

Nesta linha política, o trabalho se configurou permanentemente na construção e discussão de novos saberes e técnicas no intuito de aprimoramento cada vez maior do fazer cotidiano, na intenção de trazer resultados positivos para os usuários dos serviços socioassistenciais.

Neste sentido, a presente pesquisa apresentará importantes contribuições para a gestão do trabalho na Política Nacional de Assistência Social e para o aprimoramento dos trabalhadores do SUAS, visto a conjuntura de crescimento da demanda por força de trabalho qualificada para atuar nos CRAS e CREAS, em face

---

<sup>2</sup> Estiveram presentes os professores: Ana Quiroga, Tatiana Dhamer, Rosana Morgado, Joana Garcia e Eduardo Mourão.

<sup>3</sup> Este trabalho consistiu na realização de oficinas temáticas para os técnicos dos CRAS e CREAS e na publicação de dois livretos intitulados Cadernos da Assistência Social: Contribuições para Proteção Básica e Proteção Especial (vol. 1, 2001) e Cadernos da Assistência Social: Diagnóstico Socioterritorial de Resende (vol. 2, 2012). Foram responsáveis pela organização deste trabalho os professores Eduardo Mourão, Joana Garcia e Rosana Morgado.

e contraposição ao processo de precarização do trabalho que atinge atualmente o conjunto da classe trabalhadora.

De acordo com o Censo SUAS (2012), fornecido pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), o SUAS conta atualmente com mais de sete mil CRAS em todo o país e mais de dois mil CREAS, implantados em municípios com mais de 20 mil habitantes. Conta também com um contingente expressivo de trabalhadores e trabalhadoras sociais.

Apesar de todas as normativas existentes relacionadas à Política de Assistência Social, a concretização da NOB/RH/SUAS ainda é um grande desafio, considerando as dificuldades para sua implementação nos municípios brasileiros. O que as pesquisas têm mostrado é que apesar de todo o investimento nesta política, a maioria dos municípios convive com práticas clientelistas e amadoras, numa cultura política do mando e do favor. Um exemplo disto é que apesar de todo processo histórico de construção da política de assistência social e da relação com seus trabalhadores, o descumprimento das diretrizes da NOB/RH é evidente em relação aos técnicos dos CRAS e CREAS, devendo estes serem efetivos e com nível superior. Na prática, esta orientação nem sempre é cumprida, pois depende da gestão de cada município.

### **Aspectos metodológicos - O campo de observação da pesquisa**

Para conhecimento do campo da pesquisa, apresentaremos um breve relato da gênese da política municipal de assistência social do município. Estes dados foram coletados a partir de um relatório construído por técnicas concursadas e cedidos gentilmente para esta pesquisa pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

O município de Resende está localizado na região do Vale do Médio Paraíba Sul Fluminense, em estratégica posição geográfica entre o Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Resende está no coração do principal eixo macroeconômico do país, ocupando no ranking nacional o 106º município brasileiro em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e 15º do estado do Rio de Janeiro, o que o coloca em posição de desenvolvimento econômico.

A posição geográfica privilegiada, estrategicamente localizada entre os principais centros produtores e consumidores do Brasil, além do relevo e acidentes geográficos, propiciam a diversificação econômica com facilidade de acesso e

escoamento da produção – fatores que explicam a presença do expressivo parque industrial local.

Possui uma área de 1.116,2 km<sup>2</sup>, distribuída em sete Distritos: Centro (1º), Agulhas Negras (2º), Bulhões (3º), Visconde de Mauá (4º), Pedra Selada (5º), Fumaça (6º) e Engenheiro Passos (7º), representando 2,54% da área total do estado do Rio de Janeiro, com 122.068 habitantes, conforme dados estatísticos do Centro de Incubação e Desenvolvimento Empresarial (IBGE, 2010).

A região de Resende dispõe de um significativo polo industrial diversificado, com ênfase nos setores metal-mecânico, químico, farmacêutico, alimentício e de logística, com oportunidades para a atração de inúmeras pequenas e médias empresas transformadoras.

A participação em uma das mais importantes bacias leiteiras do Estado, também viabiliza o setor de alimentos. Como herança do “Ciclo do Café”, os casarios urbanos e fazendas, aliados a belos sítios, cachoeiras e florestas consolidam atividades de prestação de serviços inerentes a um polo turístico (Prefeitura Municipal de Resende, 2014).

Atualmente, a Política de Assistência Social de Resende é considerada de gestão plena, tendo uma subdivisão de atendimento (referência) de cerca de 5.000 famílias para cada área de abrangência de cada Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Na gestão do SUAS, existem cinco Centros de Referência de Assistência Social fixos e um CRAS itinerante (ônibus)<sup>4</sup>, um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), um Centro de Referência para População de Rua (Centro POP), Abordagem Social e o Programa Família Acolhedora.

A área da política de assistência social no município era vinculada à Secretaria de Saúde, gerenciada e executada por profissionais que ocupavam os respectivos cargos por meio de contratação e mediante indicação, sendo denominados popularmente de “cargos de confiança” ou “cargos comissionados”. A criação da primeira Secretaria de Assistência Social foi em 1997, segundo documentos oficiais. A organização de concursos públicos para preenchimento de

---

<sup>4</sup>O projeto CRAS Itinerante é uma iniciativa pioneira no Estado do Rio de Janeiro. A gestão atual conseguiu adaptar um ônibus com salas de atendimento e banheiro. Este ônibus atende, atualmente, toda zona rural do município e é cofinanciado pelo Governo Estadual.

cargos técnicos na área social se deu primeiramente em 1990 e em seguida 1998, 2002, 2004 e por último 2010<sup>5</sup>.

O histórico fornecido pelo Conselho Municipal de Assistência Social mostra que, durante a década de 80, existia o Departamento de Trabalho e Promoção Social. A partir daí, alguns programas e serviços começaram a ser implantados, como o Plantão Social, creches, atividades para a juventude, entre outros.

Em sua origem, o Departamento de Trabalho e Promoção Social de Resende esteve vinculado e subordinado à Secretaria de Saúde. Durante este período, que vai até o ano de 1997, o Departamento contava com um Diretor e seu organograma, o fluxo de recursos e quadro de funcionários, ficou vinculado à Secretaria de Saúde. Tal fator dificultava as ações do Departamento, pois gerava maior burocracia administrativa, limitações orçamentárias e financeiras, diferenças entre os objetivos das políticas de saúde e assistência social, ficando a política de saúde no campo das prioridades, em detrimento da assistência social, que vinculada à saúde não tinha alcance de política pública mantendo-se no campo das ações residuais, da filantropia.

Durante este período, em meados de 1984, o Departamento de Trabalho e Promoção Social teve como Programas de linha de frente o Plantão Social e o Gente Grande. Nesta iniciativa, a Igreja Católica teve importante participação ao ceder os espaços para desenvolvimento das atividades, onde os recursos técnicos e materiais eram garantidos pelo município.

A Prefeitura começou a se articular com a Secretaria de Estado de Educação e Cultura em meados de 1988, para implantar no município o Núcleo de Serviço Social, através do financiamento do Estado. De acordo com o relatório técnico de sondagem para implantação do Núcleo de Serviço Social em Resende, elaborado pela equipe da Secretaria de Estado de Educação e Cultura, a classe média alta e a classe alta de Resende “detém o controle social e institucional, bem como o comercial e industrial dos bens de consumo e culturais do município”. Assim, “o crescente aumento da população carente levou a que essas instituições se unissem, até mesmo para sua própria proteção e manutenção de seus patrimônios materiais e morais, resultando numa aliança para prover o governo municipal e as entidades mais representativas da cidade de recursos para o encaminhamento e diluição da

---

<sup>5</sup>Tais informações foram obtidas pelas funcionárias efetivas, ambas alocadas na assistência social desde 1990.

problemática social. Nestes termos, a cidade é rica em recursos físicos e instituições provedoras dos meios para se obter recursos financeiros que, se não solucionam a situação, pelo menos não permitem que ela se agrave a ponto de ameaçar o *status quo*".

No cenário nacional, a década de 90 é marcada por uma explosão de propostas governamentais e não governamentais que visavam à implantação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), 1993. Além de dispor sobre a competência do município em relação à política de assistência social, organiza a política através de Conselhos, Planos e Fundos, e a define enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado. No entanto, o cenário nacional aponta para a crise econômica e o agravamento da questão social, e a contração do Estado na condução das políticas públicas. Os avanços legais não são efetivados na prática.

Neste cenário, o poder público e a sociedade civil articulam-se na estruturação dos programas e serviços em Resende: implantação em 2001, do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, em cumprimento da Lei 8069/90 – ECA.

Em 1991, o Departamento cria a Fundação CONFIAR, no sentido de organizar e executar as políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes. Nesse início, a Fundação CONFIAR desenvolvia dois programas: Gente Grande e Casa Abrigo, para atender crianças e adolescentes em situação de risco.

A partir do CONFIAR, as políticas voltadas para a criança e o adolescente começam a se expandir, através de ações sócio-educativas como o Agricultor Mirim, Babá Mirim e Projeto Meninas e Meninos de Rua.

O Departamento de Trabalho e Promoção Social cria, em 1993, a Divisão de Organização Popular e inicia um trabalho de mobilização comunitária e controle social. Em 1994, é criado o Programa Sopão Comunitário, com apoio da Igreja e da sociedade civil.

Através da Lei nº 2.010, de 17/07/1997, o Departamento de Trabalho e Promoção Social é transformado em Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social, dando, assim, um salto qualitativo na gestão da política de assistência social no município. Mesmo diante de todos os avanços, surgiram as dificuldades tais como: equipe técnica reduzida; falta de acompanhamento social; atendimento das demandas da saúde; falta de recursos financeiros próprios; espaço físico

inadequado; equipamentos insuficientes; falta de comunicação interna; baixa remuneração da equipe.

Neste contexto de avanços e desafios, em 22 de dezembro de 1997, é sancionada a lei municipal nº 2053, que cria o Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS) e cria o Fundo Municipal da Assistência Social. Tal fato contribuiu para a plena municipalização da assistência social no município, que passou a ter, Conselho, Plano e Fundo (CPF).

O Conselho passa a funcionar no ano de 1998, após aprovação do seu Regimento Interno, com composição paritária entre Governo e Sociedade Civil. As entidades assistenciais passam a se registrar no Conselho para serem reconhecidas como entidades filantrópicas junto ao Conselho Nacional. O Conselho ainda passa a aprovar o Plano Plurianual de Assistência Social e o Relatório de Gestão Anual, exercendo o controle social.

Em 2000, a secretaria promove a implantação do Centro de Referência para Atendimento à População Adulta em Situação de Rua, a Implantação do PAIF Estadual/NAF Centro e a criação do Centro de Atendimento à Terceira Idade (CATI).

No ano seguinte, a secretaria implanta três Centros de Convivência da Terceira Idade.

Em 2004, o Conselho Nacional da Assistência Social aprova a nova Política Nacional da Assistência Social e cria o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). No município de Resende ocorre a construção do Centro de Geração de Renda no bairro Toyota. Neste mesmo ano ocorre a mudança de nome da secretaria, que passa a ser denominada como “Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social”.

Alguns programas são implantados:

- PAIF Federal / CRAS Alambari;
- Passe Livre para Pessoas com Deficiência;
- Programa Bolsa Família / Cadastro Único.

Em 2005, a secretaria muda novamente de nome passando a ser chamada de “Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Solidariedade”. Neste mesmo ano acontece a IV Conferência Municipal da Assistência Social de Resende – Metas Decenais para implantação do SUAS. O município se habilita na Gestão Plena do SUAS e cria o Setor de Benefícios Assistenciais – Plano de Inserção do BPC

(Benefício de Prestação Continuada). Ocorre também a inserção do município na REDE SUAS – Plano de Ação SUAS WEB (extinção da Rede SAC).

São implantados neste mesmo ano: PAIF/NAF bairro Toyota, PAIF/CRAS Jardim Esperança; Programa SENTINELA; Implantação da Brinquedoteca do Saber.

Estes dados coletados através do CMAS só foram registrados até o ano de 2005, o que significa uma perda na história da política municipal de assistência social.

### **Procedimentos metodológicos**

Buscamos nesta pesquisa realizar uma análise sobre a gestão do trabalho no município de Resende. Entendemos por pesquisa o conceito defendido por Minayo (2015): “a pesquisa social enquanto a atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade” (Minayo, 2015, p. 16).

A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa de cunho bibliográfico, uma vez que busca compreender as características situacionais do ambiente natural que não podem ser traduzidas em números (Silva; Menezes, *apud* Santos, 2012).

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, dos motivos das aspirações, das crenças, das atitudes. (Minayo, 2015, p.21)

Esta pesquisa se configura também como descritiva. Segundo Gil (2009), a pesquisa descritiva tem como objetivo a descrição das características de um determinado fenômeno, estabelecendo relações entre suas variáveis.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de implementação da gestão do trabalho no SUAS. Para atingir este o objetivo, utilizamos como referência a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/SUAS). É um ato administrativo que manifesta a vontade da Administração Pública em adquirir, resguardar, modificar ou extinguir direitos visando a sua finalidade pública e controle jurisdicional (Pires, 2002, *apud* Ferreira, 2010).

Esta pesquisa se configura como um estudo de caso, “pois neste modelo o pesquisador explora em profundidade um programa, um fato, uma atividade, um

processo ou uma ou mais pessoas” (Perez, 2013, p. 24). Conforme Ventura (apud Perez, 2013), o estudo de caso originou-se na pesquisa médica e psicológica, tendo como objetivo organizar os dados, preservando do objeto estudado seu caráter unitário.

Os procedimentos metodológicos de estudo incluíram pesquisa documental e de campo. A pesquisa de campo teve como sujeitos quatro gestores do SUAS. Estes serão identificados por Gestor 1, 2, 3 e 4. Todos assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido.

A pesquisa incluiu ainda os assistentes sociais e psicólogos inseridos nos CRAS E CREAS do município de Resende.

Numa primeira etapa foi realizada uma pesquisa documental, buscando informações no Censo SUAS 2013 sobre estrutura física, serviços oferecidos e composição dos recursos humanos da política de assistência social do município.

Num segundo momento foi realizado um grupo focal com os quatro gestores da política de assistência social. O objetivo foi obter opiniões sobre a gestão do trabalho, suas principais dificuldades e desafios dentro da política de assistência social do município. A escolha por este método se deve ao fato da pouca disponibilidade de tempo e deslocamento dos entrevistados.

Sobre a técnica de grupo focal é cada vez mais utilizada no trabalho de campo qualitativo, consistindo em reuniões com pequeno número de interlocutores [...] o pesquisador constrói uma série de possibilidades de informações que lhe permitem levar em conta várias opiniões sobre o mesmo assunto e obter mais informações sobre a realidade. (Minayo, 2015, p.68)

Em relação aos técnicos foi aplicado um questionário com questões de múltipla escolha e ao final duas questões abertas. Estes instrumentos de coleta de dados tinham como objetivo perceber como o trabalho no SUAS vem se caracterizando na atualidade: se existe sobrecarga de trabalho, quais os recursos materiais e financeiros disponíveis; se existe capacitação continuada; tipos de vínculo empregatício; tempo de formação, de trabalho na assistência social e a indicação de aspectos positivos e negativos sobre o trabalho no SUAS.

Estas técnicas diferenciadas de coleta de dados foram utilizadas no intuito de apresentar a gestão do trabalho na Secretaria de Assistência Social através da visão de sujeitos diferenciados, permitindo uma visão mais ampla sobre o tema.

A escolha dos profissionais, assistentes sociais e psicólogos, se deve à obrigatoriedade desses profissionais na equipe mínima de referência para o funcionamento dos equipamentos assistenciais (CRAS e CREAS).

Em 2011, o Conselho Nacional de Assistência Social lançou a resolução nº 17 que ratifica as equipes de referência do SUAS, reconhecendo as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais.

Antes da aplicação dos questionários foi realizado um pré-teste para supressão de possíveis dúvidas. O mesmo procedimento foi realizado com o roteiro da entrevista com os gestores.

O resultado da coleta de dados e sua análise estão no quarto capítulo deste trabalho. Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo:

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (Bardin, apud, Minayo, 1993, p.83)

No segundo capítulo, intitulado “Proteção social: do cenário mundial ao caso brasileiro”, discutimos o conceito de proteção social e seu desenvolvimento mundial até o caso particular brasileiro. Toma destaque a origem da assistência social no Brasil ligado a grupos filantropos e seu desenvolvimento no decorrer do século XX.

O terceiro capítulo aborda as transformações atuais no mundo do trabalho e seus rebatimentos na política de assistência social. Esta política traz em seu texto a necessidade de se debater sobre a gestão do trabalho e conseqüentemente os seus trabalhadores, onde estes últimos têm como desafio transformar as novas regulamentações em garantia de acesso a direitos sociais.

O quarto capítulo tem como objetivo analisar a gestão do trabalho no SUAS no município de Resende. Nortearam estas reflexões os seguintes questionamentos: como se dá a concepção sobre a Política de Assistência Social e as diretrizes propostas pela NOB/RH na visão dos gestores e dos técnicos do SUAS? Quais as principais dificuldades encontradas no processo de implementação da gestão do trabalho? Quais são os investimentos propostos para a gestão do trabalho? Quais as estratégias de enfrentamento e organização do trabalho? Existe organização de

concurso público e plano para a Educação Permanente? Enfim, quais os avanços e quais os desafios são os mais pertinentes nesta política?

## 2

### Proteção social: do cenário mundial ao caso brasileiro

Oferecer proteção social aos necessitados e desvalidos de uma dada sociedade, historicamente nunca foi tarefa fácil; desde as ações promovidas por instituições religiosas e pela filantropia, até as formas mais recentes de atenção via Estado e Sociedade Civil (Castel, 2001). Nessa direção, as políticas de assistência social colocam-se como políticas sociais voltadas à proteção social que vão assegurar atenção às necessidades e demandas dos grupos historicamente desfavorecidos.

Para Castel (2005, p. 92), a proteção social é condição para construir uma “sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído”. Para o autor, ser protegido, do ponto de vista social, é dispor de direito, das condições sociais mínimas para ter independência.

Proteção social supõe a defesa de algo. Contém um caráter de preservação da vida, supõe apoio, guarda, socorro e tem relação direta com a garantia de segurança social. Sob esse prisma,

Uma política de proteção social contém um 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 a preservação, segurança e respeito à dignidade de todos os cidadãos. (Sposati, 2009, p.15)

Uma das formas para se assegurar a proteção social é através das políticas sociais. Esta forma de proteção inicia-se na Europa no século XIII.

Nesse trabalho, concordamos com o conceito de política social dado por Pereira (1994), que a define como

[...] estratégia de ação que visa, mediante esforço organizado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea e requer decisão coletiva regida e amparada por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos”. Trata-se ainda de um tipo de política pública, que [...] requer a participação efetiva do Estado no planejamento e execução de procedimentos e metas voltados para a satisfação de necessidades coletivas. (Pereira, 1994, p. 1-2)

Nesta perspectiva, este capítulo tem como objetivo discutir o surgimento da proteção social no mundo e no Brasil, enfocando a atuação das instituições religiosas, filantrópicas e o trabalho dos primeiros trabalhadores sociais. Para este entendimento também fora esboçado a atuação da Igreja Católica e do Estado Neoliberal na condução da política de Assistência Social, culminando na visão contemporânea de assistência social enquanto direito social.

Para atingirmos o objetivo proposto utilizamos autores como Castel (2005), Pereira (2011), Yazbek (2009), Iamamoto e Carvalho (1982).

## **2.1. Contextualizando o surgimento da proteção social**

Segundo Pereira (2011, p. 61), a Lei dos Pobres<sup>6</sup> (Poor Law) constituiu em um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado para conter a desordem e a vagabundagem advindas da substituição gradual do sistema feudal para o capitalista. Já em 1351, a Grã Bretanha encontrava dificuldades em adquirir mão de obra, pois sua população havia sido devastada em 1/3 pela peste negra. Este fato encareceu a mão de obra, o que obrigou o governo a instituir a Lei dos Trabalhadores com o objetivo de controlá-los. Surge então, uma estreita relação entre assistência social e trabalho.

Esta lei não só fixava salários, como também evitava a mobilidade dos trabalhadores nas Paróquias. Assim, o controle das pessoas constituiu a origem da assistência social institucional. Seu perfil era mais punitivo do que protetor. O que se via eram surras, mutilações e queimaduras para aqueles que não se enquadrassem na ordem vigente (Pereira, 2011, p. 62).

A partir de 1530, o Estado foi assumindo alguma responsabilidade perante os pobres e os mendigos. As Paróquias foram autorizadas a recolher dinheiro para assistir a este público.

Percebe-se aqui que os primeiros trabalhadores da dita assistência social eram, então, religiosos e agentes repressivos do governo. Não havia nenhum debate

---

<sup>6</sup>Lei dos Pobres ou Poor Law originou-se na Inglaterra e foi um sistema de ajuda social aos pobres. Vigorou até a Segunda Guerra Mundial.

sobre direitos sociais, aliás, os pobres e indigentes nem eram considerados cidadãos.

A indução compulsória do pobre válido (ou forte) ao trabalho, assim como a cobrança de contrapartida do beneficiário da assistência, sob a forma de prestação de serviços, tornou-se em 1576, um procedimento previsto em lei. Surgiram assim, as Poor-house (casa dos Pobres), nas quais eram alojados os incapazes como os capazes para o trabalho. (Pereira, 2011, p. 63)

Historicamente, os trabalhadores da assistência eram constituídos por pessoas ou grupos religiosos com ações de benemerência, em que praticar a caridade era um ato de fé. A ajuda aos pobres aflitos era incentivada através das encíclicas papais<sup>7</sup>. Não bastava apenas a contemplação ao divino, tinha-se que praticar os mandamentos cristãos.

Diante do recorrido, percebe-se que desde o início, os valores que transcenderam a assistência social foram os da solidariedade e ajuda ao próximo. No caso da Lei dos pobres, o governo responsabilizava as Paróquias para controle dos nativos, quem estivesse de passagem, como os andarilhos, eram obrigados a retornarem para seu local de origem (Pereira, 2011, p. 65).

Observa-se que práticas, como as descritas pela autora, podem ser observadas nos dias atuais, em ações de cunho filantrópico e caritativo, ligadas à religião e também ao poder executivo em alguns municípios brasileiros.

Alguns séculos depois, o modo de produção capitalista definiu uma nova forma de relações sociais entre os homens e entre os mesmos, e as forças produtivas, caracterizada pela separação entre o homem e os meios de produção, tendo como consequência a perda da dimensão e do contato com o processo de seu trabalho.

Nesse contexto, a burguesia é a classe que detém os meios de produção, o que lhe dá poder econômico e político; e o proletariado, desprovido dos meios de produção, vende sua força de trabalho como mercadoria, em troca de um salário, que muitas vezes não lhe permite ter acesso ao consumo do bem ou serviço que produziu.

---

<sup>7</sup>Dentre as mais importantes neste quesito destaca-se a Renum Novarum e Quadragésimo Ano.

Marx<sup>8</sup> (1985) denomina esse processo como estranhamento e alienação, que o homem sofre em relação ao trabalho. Consequentemente, instala-se um antagonismo de classe, uma vez que convivem num mesmo cenário social, dois segmentos com objetivos distintos, onde um acumula capital a partir da exploração do trabalho do outro, contribuindo assim, para um grau de tensão e conflitos permanentes na sociedade (Antunes, 1999).

As políticas sociais desenvolvem-se no sistema capitalista, especificamente, a partir da Revolução Industrial<sup>9</sup> como uma maneira de assegurar à população o acesso a bens e serviços indispensáveis à satisfação de suas necessidades básicas de sobrevivência, além de mantê-la enquanto mercado de consumo mínimo.

Na sociedade capitalista, o processo de industrialização desencadeia uma série de mudanças na infraestrutura da sociedade, como a modernização da produção, a urbanização, o desenvolvimento tecnológico e a necessidade de mão de obra assalariada e qualificada, indispensável ao manuseio dos maquinários. A indústria passa a exigir uma qualificação mínima da mão de obra e absorver um número cada vez maior de empregados, caracterizando-se pelo ingresso das crianças e mulheres no mercado de trabalho assalariado.

Sendo assim é correto afirmar que:

A tradição marxista empreende desde Marx e Engels até os dias de hoje, um esforço explicativo acerca da questão social, já que o que está subjacente às suas manifestações concretas é o processo de acumulação de capital [...]. (Behring; Boschetti, 2007, p. 52)

Todas essas transformações na sociedade e no mundo do trabalho resultam numa precarização das condições de vida do proletariado, que tem sua força de trabalho mais explorada pelos capitalistas e num agravamento das desigualdades sociais. Desta maneira, o Estado é convidado a intervir no campo da questão social, a fim de amenizar os impactos negativos deste processo de mudanças geradas pela industrialização.

---

<sup>8</sup> Marx foi um pensador alemão que fundou a doutrina socialista e produziu ideias que tiveram grande impacto em todo o mundo durante o século XX. Baseou-se em conceitos como materialismo, dialética, valor, trabalho, mais valia e luta de classes. Suas principais ideias estão na obra “O capital”.

<sup>9</sup> Teve início no século XVIII, na Inglaterra, com a mecanização dos sistemas de produção. As máquinas a vapor revolucionaram o modo de produzir. As máquinas substituíram o homem e acelerou a produção de mercadorias. Trouxe consequências como desemprego e reduziu o valor das mercadorias.

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão. (Carvalho; Yamamoto, 1983, p.77)

O instrumento utilizado pelo Estado para intervir na questão social consiste na política social, que em sua configuração não tem o objetivo de produzir mudanças estruturais na sociedade, mas compensar e amenizar os problemas resultantes do crescimento industrial.

Assim, a partir da Revolução Industrial, especialmente na Inglaterra e na França, vai ocorrer uma pauperização<sup>10</sup> em massa dos primeiros trabalhadores das concentrações industriais. Sem dúvida, o processo de industrialização traz consigo um enorme custo social. Trata-se de uma superpopulação predominantemente urbana, flutuante, miserável que vive em moradias precárias enfrentando problemas de todos os tipos (Yazbek, 2009).

Com o passar do tempo, esse primeiro proletariado se organiza como classe trabalhadora (em sindicatos e partidos proletários), como movimento operário, com suas lutas, reivindicando e alcançando melhores condições de trabalho e proteção social. Colocam suas reivindicações na agenda política e evidenciam que a sua pobreza era resultante da forma de estruturação da sociedade capitalista. As desigualdades sociais são então reconhecidas, obrigando o poder público a intervir na regulação da vida desses trabalhadores (Yazbek, 2009, p. 2).

Robert Castel (2000) vai afirmar que é a partir do reconhecimento, do valor do trabalho e da organização da sociedade salarial que vai se constituir a moderna Seguridade Social, com garantias contra os principais riscos da existência, por exemplo: a doença, a velhice sem pecúlio, acidentes e contingências.

Behring & Boschetti (2006) sinalizam que essa construção vai se efetivar em longo processo e vai se expressar em diferentes tendências, que vão do predomínio do pensamento liberal de meados do século XIX, até a 3ª década do século XX, quando emergem as perspectivas keynesianas<sup>11</sup> e social democratas, que propõem um Estado intervencionista no campo social e econômico.

---

<sup>10</sup> Este termo significa empobrecimento duradouro de uma população. Esta designação foi dada por Marx (1818-1883) à descida do nível de vida dos trabalhadores, durante a Revolução Industrial.

<sup>11</sup> O modelo keynesiano é o conjunto de contribuições de J. M. Keynes, no âmbito da economia e da intervenção do Estado como agente essencialmente regulador. Sua influência seria decisiva para

A emergência de formas de proteção social na América Latina é evidenciada desde o final do século XIX. Porém, a literatura aponta que esse fenômeno emerge, sobretudo, na metade do século XX e que existe um debate intenso quanto à configuração, ou não, desses sistemas em estruturas de Estados de Bem-Estar Social, tal, como, ocorreu nos países de capitalismo avançado.

Segundo Yazbek (2009), o Estado é obrigado a intervir no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos. Assim sendo, o sistema protetivo de uma sociedade permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob vários aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. Deste jeito, as políticas públicas voltam-se para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado. Assim sendo, conforme Jaccoud, “a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais” (Jaccoud, 2009, p. 58).

Geralmente, não encontramos sociedades humanas que não tenham desenvolvido alguma forma de proteção aos seus membros mais frágeis, seja através de instituições como a família, por exemplo, ou com altos níveis de sofisticação organizacional e de especialização. Diferentes formas de proteção social emergem e percorrem o tempo e o espaço das sociedades “como processo recorrente e universal” (Yazbek, 2009).

As lutas por direitos sociais forjam o avanço de democracias liberais levando o Estado a envolver-se progressivamente, numa abordagem pública da questão, constituindo novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social. O que se deseja assinalar é que de modo geral, as abordagens estatais da questão social se estruturam a partir da forma de organização da sociedade capitalista e dos conflitos e contradições que permeiam o processo de acumulação, e “das formas pelas quais as sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas”. (Chiachio, 2006, p. 13)

Assim o que se viu foi a ampliação das instituições destinadas à Proteção Social, especialmente na Europa, particularmente a partir das três primeiras décadas do século passado.

---

a constituição de um novo modelo de Estado que viria a designar-se, após a Segunda Guerra, de Estado Providência ou de Bem-Estar.

Em 1929, com a crise econômica mundial, ampliam-se as políticas sociais baseadas nas ideias de Keynes, que defendeu uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais. Dá-se início à intervenção do Estado que vai efetivar um pacto entre interesses do capital e dos trabalhadores: o chamado consenso pós-guerra (Yazbek, 2009).

[...] os modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados e causa da produção de desigualdades. [...] A forma criada para proteger os cidadãos desses movimentos de produção de desigualdades e de insegurança social foi a ascensão pelo Estado, principalmente após a Segunda Guerra Mundial<sup>12</sup>, do financiamento e provisão de um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho necessitassem desses bens. (Viana, 2008, p. 647 apud Yazbek, 2009)

De acordo com Pereira (2008, p. 87), o Estado de Bem-Estar Social – com suas políticas, seu aparato institucional, suas justificações teóricas e ideológicas e seu acervo técnico profissional – é parte integral do sistema capitalista. Isso quer dizer que ele, como um complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de seguridade e cidadania social tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos de 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado.

O Estado de Bem-Estar Social consolida-se no continente europeu após a Segunda Guerra Mundial. O Plano Beveridge (1942) inglês serviu de base para o sistema de proteção social britânico e de vários países europeus. Sua base foi a noção de Seguridade Social entendida como um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências (Yazbek, 2009).

O Plano de Seguridade Social é [...] fundamentalmente um meio de redistribuir a renda, priorizando as necessidades mais urgentes e fazendo o melhor uso possível dos recursos disponíveis (que) só pode ser levado a cabo por uma concentrada determinação da democracia britânica para libertar-se de uma vez por todas do escândalo da indigência física para a qual não existe justificativa nem econômica nem moral. [...] A prevenção da miséria, a diminuição e o alívio das enfermidades –

---

<sup>12</sup>A Segunda Guerra Mundial foi um conflito militar global que durou de 1939 a 1945, envolvendo a maioria das nações do mundo, organizadas em duas alianças militares opostas: Aliança e o Eixo.

objetivo especial dos serviços sociais – constituem de fato, interesse comum a todos os cidadãos. (Yazbek, 2009)

Considera-se então que o Estado de Bem-Estar Social, apesar de se expressar em diferentes modelos e regimes, caracterizou-se de modo geral, pela responsabilidade de zelar pelo bem-estar de seus cidadãos. Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie (Silva, 2004, p. 56). Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos.

Vianna (1998) enfatiza que o conceito de Estado de Bem-Estar Social tem incorporada a ideia de que a sociedade se solidariza quando o indivíduo não consegue prover seu sustento.

Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social pública. O Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento. (Vianna, 1998, p. 11)

Os sistemas de proteção social possuem um caráter histórico e político, pois “representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças no interior das sociedades, buscam incessantemente responder a, pelo menos, três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de Proteção?” (Silva; Yazbek; Giovanni, 2008, p. 16). É nesse sentido que “se pode compreender que o surgimento do modelo de proteção universal representado pela seguridade social não substituiu o modelo anterior do seguro social”.

A crise econômica de 1970<sup>13</sup> fez surgir dúvidas em relação à viabilidade econômica de um Estado de Bem-Estar universalista. As inovações tecnológicas, a reestruturação do processo de acumulação do capital, alteram as relações de trabalho, gerando desemprego. O que via era o crescimento da inflação, a redução

---

<sup>13</sup>Esta crise ocorreu devido ao choque petrolífero em 1973. O dólar foi desvalorizado e perdeu a sua paridade, relativamente, ao ouro, ocorrendo uma recessão econômica em todo o mundo.

do crescimento econômico e o aumento da intervenção estatal na esfera econômica (Yazbek, 2009).

O emprego passa de estrutural para flexível<sup>14</sup>, os trabalhadores são segmentados e perdem a estabilidade de seus trabalhos, o que causou insegurança e precarização no mundo do trabalho.

A instabilidade do emprego vai substituir a estabilidade do emprego como regime dominante da organização do trabalho [...] e este é sem dúvida o desafio mais grave que se apresenta hoje. Talvez mais grave que o desemprego (Castel, 2000, p. 249-250). Essa situação coloca o trabalho em condição de grande vulnerabilidade, exatamente pela ruptura entre trabalho e proteção social. Para o autor, o aumento do desemprego encontra-se acompanhado do aumento da pobreza, que se amplia com trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho.

Assim alteram-se os sistemas de proteção social influenciado pela reorganização econômica e política da maioria dos países capitalistas, de emergência de novas manifestações e expressões da questão social. O Estado, como instituição reguladora dessas relações, passa também por transformações importantes, uma delas é a sua redução na regulação da esfera social (Yazbek, 2009).

Robert Castel afirma que,

Em uma sociedade que cada vez mais se desagrega, em termos de solidariedade social, entre as mudanças na intervenção do Estado está a emergência das denominadas “políticas de inserção”, que obedecem a uma lógica de focalização e de discriminação positiva, focalizando os programas sociais nos segmentos mais empobrecidos da população (os “válidos invalidados” pela conjuntura). Estas políticas, além de corrigirem as “falhas do mercado” constituem instrumentos estratégicos para a promoção da redistribuição da riqueza social, mediante a inclusão social por diversas vias, como a provisão de bens e serviços, provisão de benefícios monetários e cobertura de necessidades sociais, entre outras. (Castel, 1998, p. 422-433)

Nesse sentido, cresce a defesa da ideia de que cada indivíduo é responsável por seu bem-estar. Assim defende-se a tese de que o excesso de proteção social estaria causando a dependência e não resolveria os problemas daquelas pessoas inadaptadas à vida social e ao trabalho.

---

<sup>14</sup>Emprego flexível é entendido por trabalhos temporários, o trabalho em tempo parcial, trabalho com contratos com prazo determinados, teletrabalho. Para aprofundar o tema ver em Antunes (1999).

O Estado retira sua responsabilidade e a repassa para a família, comunidade, organizações sociais. Assim, as propostas neoliberais, em relação a proteção social, são reducionistas voltadas apenas para o emergencial. As ações são cada vez mais seletivas direcionadas aos mais pobres, não obedecendo o sentido de justiça social, mas é apenas pensada como um paliativo ao que o mercado não deu conta de “ajeitar”.

Observa-se a emergência de políticas de inserção focalizadas e seletivas para as populações mais pobres (os invalidados pela conjuntura), em detrimento de políticas universalizadas para todos os cidadãos (Yazbek, 2008, p. 88). O Estado apela às parcerias com o setor privado (entidades sociais, organizações não governamentais, associações voluntárias e fundações empresariais, entre outras) num processo de construção de um sistema misto de Proteção Social que se caracteriza pela intersecção do público com o privado.

O sistema misto traz consigo uma nova filosofia e uma requalificação das intervenções do setor privado (Terceiro Setor) e de seus agentes, no Bem-Estar Social. Lembrando que, a perspectiva universalizadora, a profissionalidade e a intervenção especializada como "modelo de ação competente" que se tornaram componentes fundamentais das políticas de bem-estar no *Welfare* contemporâneo, são abordadas nesse processo que questiona estes componentes e valoriza a colaboração entre solidariedade e profissionalidade, aspecto que "parecia *irreconciliable com los parámetros del Estado de Bien estar*" abrindo "novas perspectivas para *la articulación de lo público y lo privado*" (Yazbeck apud Roca, 1992, p. 115).

A filantropia se apresenta com uma nova roupagem, num discurso de qualidade dos bens e serviços oferecidos à população, “os conceitos de amor ao próximo, de benemerência e de assistencialismo, passam a fazer parte da tradição de uma "antiga filantropia" que vai defrontar-se com a "moderna filantropia" solidária do Terceiro Setor” (Yazbek, 2009).

Atualmente, sobretudo, os países do espaço europeu enfrentam, não sem resistências, mudanças, em seus sistemas de proteção social. Como afirma Robert Castel, “o edifício de proteções montado no quadro da sociedade salarial fissurou-se, e que ele continua a esboroar-se sob golpes trazidos pela hegemonia crescente do mercado” (Castel, 2005, p. 93).

Assim sendo, as políticas sociais na atualidade têm uma perspectiva universalizante, de igualdade e proteção a todos os cidadãos, mas, em sua operacionalização, apresentam-se, restritivamente, como um instrumento do Estado de manutenção do sistema capitalista. Assim, o Estado de bem-estar social (Welfare State) configura-se pela garantia, por parte do Estado, de condições mínimas de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, etc.

No Brasil, o Estado de bem-estar social nunca se efetivou, uma vez que os direitos sociais nunca foram reconhecidos e considerados universais. Segundo Laurell (1985), na América Latina e, especificamente, no Brasil, existe um Estado de bem-estar social, que deve ser definido como “restrito” devido às suas limitações.

Estas características permitem considerar preliminarmente que a orientação e o conteúdo das políticas sociais são as de um Estado de bem-estar, mas que deve ser classificado como ‘restrito’ ou ‘incompleto’ pelas limitações dos seus programas e dos seus critérios de seletividade. Essa conclusão se justifica pelo fato de que o universalismo, a igualdade nos benefícios, o caráter público, a produção dos serviços e, em consequência, a supressão significativa do mercado caracterizam apenas o Estado de bem-estar social-democrata (usando a classificação de Esping-Andersen), mas não os Estados de bem-estar liberal e conservador (1995, p. 160).

Após o debate até aqui retratado, percebe-se a necessidade de realizar um breve resgate da trajetória das políticas sociais no Brasil e suas características frente aos diversos governos e contextos históricos, no sentido de entender seu atual desmantelamento no contexto neoliberal. Dentro deste cenário estão incluídos os trabalhadores da assistência social.

## **2.2.**

### **A gênese da assistência social no Brasil e os seus trabalhadores**

No Brasil, a experiência colonial e a escravidão prolongada colocaram historicamente, para os trabalhadores a responsabilidade por sua própria sobrevivência. Assim até fins do século XIX, ganharam força obras sociais e filantrópicas, ações de ordens religiosas e redes de solidariedade e familiares

(famílias extensas de vários tipos) que deram lugar a práticas sociais ligadas à sobrevivência sem o recurso ao “mercado” (Yazbek, 2009).

Portanto:

De modo geral, o padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, assim como dos países latino-americanos, foi bem diverso daquele observado nos países europeus, pois as peculiaridades da sociedade brasileira, de sua formação histórica e de suas dificuldades em adiar permanentemente a modernidade democrática, pesaram fortemente nesse processo. Assim sendo, o acesso a bens e serviços sociais e caracterizou-se por ser desigual, heterogêneo e fragmentado. (Yazbek, 2009)

As obras de caridade, no período colonial, eram mantidas pelo clero e leigos de forma ainda precária, pois não tinham nesta época nenhum apoio do Estado. O clero fazia, por sua vez, o controle direto do operariado industrial, tinha o acesso direto às fábricas, mantinham capelas onde obrigavam os trabalhadores a assistir missa (Iamamoto; Carvalho, 1982, p.175).

Assim, podemos dizer que as primeiras formas de assistência social eram realizadas por religiosos dentro das fábricas e das Vilas Operárias. Seus trabalhadores sociais eram constituídos por estes religiosos e damas da alta sociedade.

Surgem instituições sociais como a Associação das Senhoras Brasileiras (1920) no Rio de Janeiro e a Liga das senhoras católicas (1923), em São Paulo. Eram mantidas por famílias da alta burguesia paulista e carioca, que possuíam recursos que lhe permitiam o planejamento de obras assistenciais de maior envergadura.

Estas ações surgem no momento em que a Igreja Católica reagia às investidas protestantes dentro do movimento de “reação católica”, que tinham como foco a assistência preventiva, num intuito de atenuar as sequelas da questão social trazida pelo desenvolvimento do capitalismo. Trabalhavam principalmente com crianças e mulheres.

Estas instituições, com suas ações paternalistas e assistencial, foram de grande importância para a origem do serviço social no Brasil. Seu desenvolvimento permitirá o desenvolvimento da Ação Social e a criação das escolas de serviço social no Rio de Janeiro e São Paulo (Iamamoto; Carvalho, 1982, p. 177).

Vimos, até então, a estreita relação dos primeiros trabalhadores da assistência social com a doutrina católica e as damas da alta sociedade. É neste berço que se gesta e se desenvolve as primeiras iniciativas assistenciais no país.

De início, os primeiros “técnicos” eram assistentes sociais formados nas escolas católicas e moças de famílias abastadas, o que com o passar dos anos e desenvolvimento da sociedade industrial capitalista veio a mudar, consideravelmente.

Em 1932, surge o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) ligado à hierarquia da Igreja Católica. Seu objetivo central era “promover a formação de seus membros pelo estudo da doutrina social da Igreja e fundamentar sua ação nessa formação doutrinária e no conhecimento aprofundado dos problemas sociais” (Iamamoto; Carvalho, 1982, p. 179).

As atividades deste centro se orientaram para a formação técnica especializada de quadros para a ação social e difusão da Igreja. Passa a atuar através de associações para moças católicas intervindo diretamente no proletariado. São promovidos cursos de filosofia, moral, legislação, etc.

O estado de São Paulo foi o primeiro a solicitar técnicos especializados para atuar no Departamento Estadual do Trabalho. Em 1935, criou o Departamento de Assistência Social do Estado, primeira deste tipo no país. A ele competia superintender todo o serviço de proteção social, celebrar acordos com as instituições particulares de caridade, harmonizar a ação social do Estado, distribuir subvenções e cadastrar instituições particulares, entre outras atividades. Assim, o estado de São Paulo passa então a administrar a gestão da assistência social. Racionaliza a assistência, reforçando a regulação das iniciativas particulares. Em paralelo, “figuras de destaque saídas das instituições particulares serão cooptadas para constituir os *quadros técnicos* e *Conselhos Consultivos* das instituições estatais de coordenação e execução” (Iamamoto; Carvalho, 1982, p. 186).

O Estado recorre, crescentemente, à formação técnica especializada desenvolvida, a priori, pelos grupos católicos. Assim, o Estado regulamentará este serviço transformando em profissão dentro da divisão social-técnica do trabalho (Iamamoto; Carvalho, 1982, p. 186).

Neste período, ocorrem a mudanças de orientação nas escolas técnicas especializadas. A escola de Serviço Social sofrerá mudanças rápidas. A primeira delas é o convênio fechado entre o CEAS e o Departamento de Serviço Social do

Estado de São Paulo em 1939, para a criação de Centros Familiares. Será acrescentado então, no curso de serviço social, disciplinas como pedagogia do ensino popular e trabalhos domésticos. Em seguida, prefeituras do interior paulista solicitam esta mão de obra especializada.

Outro fator importante para a expansão do curso de serviço social foi a oferta de bolsas de estudo através de instituições estatais e paraestatais (prefeituras, Institutos e Caixas de Pensões, Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional da Indústria (SENAI), etc.

Assim, muda o perfil dos alunos do curso de serviço social, agora não é somente moças da sociedade que compõem este quadro, mas uma força de trabalho englobada na divisão social-técnica do trabalho.

Estes primeiros assistentes sociais tinham em sua prática:

*Organização da assistência, para a educação popular e para a pesquisa social. Seu público preferencial eram famílias operárias, especialmente mulheres e crianças. As visitas domiciliares, os encaminhamentos [...] a distribuição de auxílios materiais e a formação moral e doméstica através de círculos e cursos, serão as atividades mais frequentemente desenvolvidas pelos primeiros assistentes sociais. (Iamamoto; Carvalho, 1982, p. 208)*

Neste período, o serviço social tinha como objetivo “remediar” as deficiências dos indivíduos e das coletividades. Voltavam-se ao ajustamento de um determinado quadro. Trabalhavam na perspectiva de adaptar o indivíduo ao meio.

O Serviço Social, junto da coletividade, vem remediar certas deficiências generalizadas, que no entanto, não afetam os grupos sociais em sua estrutura. Exemplo típico seria, através de cursos de economia doméstica, concorrer para a melhoria da situação de determinadas camadas, em que a falta dessa formação é um fator considerável de desequilíbrio no orçamento da família. (Iamamoto; Carvalho, 1982, p. 214)

Assim, estes trabalhadores acreditavam que só a “formação integral da sociedade, de saneamento do meio, poderá atuar eficazmente sobre os flagelos sociais, como o alcoolismo, a saúde arruinada [...] as crianças abandonadas, a juventude decaída, etc.” (Iamamoto; Carvalho, 1982, p. 218).

O Serviço Social surge no momento em que a ideologia das classes dominantes não é mais a da Igreja, mas sim de grupos que mantêm o monopólio

dos meios de produção. O discurso das encíclicas papais passam a ser a favor do capitalismo e contra o socialismo.

A Doutrina Social da Igreja substitui a análise da realidade e da prática social para o enfrentamento da questão social através de valores morais, onde as soluções propostas estão dentro do enfoque ético e religioso.

As práticas sociais desenvolvidas pelos assistentes sociais se orientarão por uma lógica particular. Ao pretender atuar sobre a “questão social”, negarão as transformações econômicas e sociais, isto é, a ação sobre as causas materiais da “questão social”, para atuar sobre os efeitos. (Iamamoto; Carvalho, 1982, p. 245)

As políticas sociais passam a ser implementadas no Brasil, a partir da década de 1930, período marcado pelo processo de industrialização e pelo desenvolvimento de uma política de interferência e atuação sistemática do Estado nas relações sociais e na própria previdência social. Nesse processo, consolida-se o Estado burguês, nacionalista e populista, passando a atuar como árbitro dos interesses dos diversos segmentos sociais, privilegiando nas políticas estatais os setores médios urbanos e a burguesia industrial (Draibe, 1996).

A primeira legislação federal referente aos serviços sociais consta na Constituição de 1934, onde o Estado fica obrigado a amparar os desvalidos destinando recursos financeiros para a maternidade e a infância (Iamamoto; Carvalho, 1982, p. 263).

O governo populista introduziu inúmeros direitos, inclusive a legislação trabalhista, que vinha sendo reivindicada pelos trabalhadores desde os finais do século XIX. Nesse período, as políticas sociais referem-se, principalmente, às relações de trabalho, de alívio à pobreza e à previdência social, sendo consideradas mecanismos populistas e corporativistas, na medida em que representavam concessões às populações como estratégia de manter a boa imagem do governo e controlar os movimentos sociais e reivindicatórios da população.

Neste período, ganha destaque as grandes instituições assistenciais<sup>15</sup>. Dentre elas, destacamos a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). Esta foi criada em 1942, no intuito de atender as famílias, cujo chefe foram destinados a Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>15</sup>No período chamado Estado Novo (1937-1945), o governo Vargas inicia uma série de incentivos a criação dos serviços sociais. Destacam-se a Fundação Leão XIII, o SESI, SESC, SENAI. Para saber mais, ver em IAMAMOTO e CARVALHO, 1982.

Sposati (2013, apud Fonseca) afirma que a LBA se torna uma organização da sociedade civil voltada para congregar as “organizações de boa vontade”. A assistência é entendida como ato de vontade e não de direito à cidadania.

O cargo de presidente da LBA fora designado para as primeiras damas, o que se configurou na história da assistência social como primeiro-damismo<sup>16</sup>.

Inicialmente, a LBA atuava apenas com as famílias dos convocados para a guerra. Com o passar dos anos, ela acaba abarcando serviços na área da saúde da educação e assistência jurídica, num amplo leque de cobertura assistencial.

Rapidamente, a LBA se expandiu para os 26 estados brasileiros, atuando de forma independente dos estados e municípios. Assim, a forma de atuação e organização da LBA serviu de modelo para os mesmos.

Dessa maneira, o Welfare State no Brasil caracteriza-se por um traço *meritocrático-particularista*<sup>17</sup>, fundamentado na capacidade contributiva do trabalhador. Ao contrário dos países desenvolvidos, as políticas sociais no Brasil surgem nesse contexto de baixos salários e de uma grande parcela da população excluída do mercado de trabalho formal, sendo criadas pelo Estado uma série de medidas de assistência ao trabalhador, no sentido de garantir suas necessidades básicas (Draibe, 1996).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), as políticas sociais no Brasil deixaram de priorizar as relações de trabalho para se debruçar sobre educação, alimentação, saúde e habitação, como fatores fundamentais ao desenvolvimento da personalidade humana e da sociedade (Draibe, 1996).

O período de 1945-1964 caracteriza-se pela atuação do Estado de forma direta na economia, investindo todos os recursos disponíveis para alcançar o desenvolvimento econômico. O governo de Kubitschek, sob o chavão ideológico de “50 anos em 5”, acelerou de forma fantástica o desenvolvimento industrial brasileiro, através da implantação de uma política econômica intervencionista e associada ao capital estrangeiro. As políticas sociais permanecem atreladas à máquina previdenciária, reproduzindo mecanismos de cooptação e controle das massas assalariadas, através da distribuição de benefícios sociais a segmentos da

---

<sup>16</sup>O presidente Getúlio Vargas instituiu sua esposa, Darcy Vargas, como presidente da LBA numa tentativa de legitimar o seu governo, tendo o assistencialismo como forma de dominação política.

<sup>17</sup>Fundamenta-se na concepção de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, através de seu trabalho e de seu mérito. A política social intervém parcialmente apenas corrigindo falhas do mercado.

classe trabalhadora. Segundo Cohn (2000), isso reforça a política social e previdenciária como instrumento político de controle da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que constitui um canal institucionalizado de manifestação das insatisfações e reivindicações dos assalariados.

Após 1964, houve grande repressão aos movimentos sociais e uma centralização absoluta do poder no nível executivo, caracterizado pelo período da ditadura. Nesse contexto, as políticas sociais eram percebidas como um apêndice do desenvolvimento econômico, dando continuidade aos programas e projetos próprios da “era populista” e a ação estatal sendo direcionada no sentido de garantir as condições favoráveis ao crescimento do setor privado.

No período de 1968-1970, contexto de rápida expansão econômica e de endurecimento do regime, as políticas sociais, apesar de públicas, passaram a submeter-se aos critérios de rentabilidade privada, havendo uma forte tendência à privatização. O Estado direcionou sua ação principalmente para a classe média, através dos programas de habitação e assistência médica, em detrimento dos setores mais populares.

A consolidação das políticas sociais como um sistema estruturado de intervenção estatal só se desenvolveu no governo Geisel (1974-1979), onde pela primeira vez, no regime de autoritarismo foi assumido que a política social não poderia ser percebida como subproduto da economia, mas como resultado das articulações políticas entre o Estado e a sociedade.

A abertura gradual do regime autoritário permitiu o revigoramento da sociedade, em torno da busca de uma democracia. No final da década de 70, proliferaram associações e movimentos reivindicatórios de profissionais e estudantes, que discutiam os efeitos perversos do modelo econômico adotado, o aumento das desigualdades sociais e a necessidade de participação dos diversos segmentos sociais nos processos de decisão do Estado. Destaca-se, nesse período, o surgimento de um novo sindicalismo, resultante da ação política de um segmento da classe operária – os metalúrgicos do ABC paulista - que impôs um modelo diferente de organização sindical, no que se refere à capacidade de mobilização e combate.

Esse processo de abertura política revigorou o debate político e a organização da sociedade. Logo, a década de 1980 foi marcada por um conjunto de transformações no campo da política e, especificamente, das políticas sociais,

marcado por intensa mobilização de segmentos da sociedade civil em busca da ampliação dos direitos políticos e sociais.

Apesar dessa dinamização dos setores populares, o período da Nova República caracterizou-se por uma atuação bastante tímida do Estado no campo das políticas sociais, pautada na implantação de programas emergenciais e assistencialistas, implementados com fins clientelísticos e eleitoreiros. As políticas sociais configuram-se, assim, por uma exclusão da participação social e política da população nos processos de elaboração, planejamento e decisão política e pelo excesso de burocrativismo estatal que, associado ao caráter residual do gasto social e à ineficiência das ações estatais, acentuam a prática do favor e do clientelismo, com vistas a evitar a coesão social e ocultar as faces reais da desigualdade social.

O caráter assistencialista das políticas sociais configurou-se através de atendimentos prestados à população, a fim de garantir as suas necessidades básicas, na forma de benefícios oferecidos pelo Estado, caracterizando-se, em certas conjunturas, sobretudo, pela forma populista e benevolente que mantém em relação às classes populares, distanciada, portanto, de uma ação que enfatize o campo dos direitos sociais. Nesse sentido, Sposati destaca:

É o mecanismo assistencial que configura a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não o usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito. Mas, contraditoriamente, ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista. (1995, p. 29)

Sposati (1995) destaca a contradição implícita da Política Social, uma vez que ela alterna processos de inclusão e exclusão em relação aos bens e serviços que são gerenciados pelo Estado. Isto é, as políticas sociais são excludentes, na medida em que são focalistas e restritivas, não atingindo toda a população que necessita desses serviços, mas, por outro lado, as classes sociais menos favorecidas vivenciam as políticas sociais como um espaço de acesso aos benefícios e uma possibilidade de luta pela expansão dos seus direitos.

O assistencial, embora funcione como uma forma de intervenção do Estado a favor das classes dominantes e dos seus próprios interesses, é percebido pela população como uma expansão da sua cidadania e dos seus direitos. Consequentemente, as políticas sociais funcionam como um espaço de

contradições, que permite o avanço das lutas populares e, simultaneamente, a amenização dos conflitos sociais.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, ampliou consideravelmente os direitos sociais e políticos, estabelecendo novas bases nas relações trabalhistas, determinando maior comprometimento do Estado e da sociedade civil no financiamento dos gastos sociais, além de instituir a descentralização das atribuições e responsabilidades de intervenção na área social nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal.

No momento em que a Constituição de 1988 delineou uma espécie de Estado de bem-estar social e a sociedade brasileira estava caminhando para um avanço democrático, o resto do mundo já começava a viver o desmonte da política de bem-estar social.

Assim, as políticas sociais brasileiras não atingiram o patamar redistributivista esperado, funcionando apenas como uma forma de controle e de diminuição da extensão das lutas de classe, seja do ponto de vista social ou econômico. A precarização dos atendimentos públicos vinha se constituindo no plano da ação estatal como uma estratégia de incremento aos investimentos privados e desenvolvimento deste setor, só que, sob a perspectiva neoliberal, alcança novo estatuto e se constitui num padrão necessário ideológico e economicamente à aceleração das privatizações.

### **2.3.**

#### **A nova concepção de Política de Assistência Social brasileira**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu a Assistência Social como parte da Seguridade Social, iniciando um período de mudanças estruturantes nesta política. Reconhecendo a Assistência Social como política pública, garantindo o direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas.

Para Sposati (2009), esta constituição inaugurou uma mudança na sociedade brasileira, pois introduziu a seguridade como um guarda-chuva abrigando as três políticas de proteção social: a saúde, a previdência e a assistência social. Assim,

para esta autora a inclusão da assistência social possibilitou a expansão dos direitos humanos e sociais, exigindo que esta política respondesse com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão.

Romper com a ideia de que a assistência social é uma política para pobres não é fácil, visto o nosso passado recente de escravidão e assistencialismo. Determinar sua área específica de atuação é ainda mais complicado pois no ideário popular e político, a assistência social é oferecida a uma parcela da população excluída socialmente aos frágeis e carentes.

A história da assistência social brasileira revela que o seu funcionamento se deu sempre associado a negação do direito, não sendo vista como responsabilidade do Estado (Sposati, 2009).

[...] a assistência social é transversal, porque está dedicada a possibilitar acessos materiais que não estão disponíveis no mercado aos convencidamente pobres. [...] Confrontar esta maneira de ver, significa adotar a concepção de que a assistência social é uma política que atende determinadas necessidades de proteção social e é portanto, o campo em que se efetivam as seguranças sociais como direitos. (Sposati, 2009, p. 15)

Ainda, de acordo com Sposati, a assistência social é um “campo de forças entre concepções, interesses, perspectiva, tradições”. Sua consolidação como política pública está imbricada no movimento histórico entre as forças sociais.

Existem na atualidade duas concepções acerca da assistência social: a primeira afirma que a assistência social é uma política pública, dever do Estado (assim como está na Constituição de 1988) e a segunda acredita que o Estado deva ser o último a agir, deixando que a solidariedade prevaleça através de entidades privadas assistenciais.

Analisando o contexto internacional, o Brasil estava na contramão da história em 1988 quando sua Constituição “Cidadã” foi lançada. Neste momento o mundo passava por um período de desmonte do “Welfare State”. As consequências desastrosas das medidas de ajuste neoliberal desenhadas pelo Consenso de Washington<sup>18</sup> e implementadas no Brasil na década de 1990 acirraram a questão do trabalho assalariado na sociedade capitalista contemporânea. Uma de suas

---

<sup>18</sup>Foi um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos, visando a ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. As discussões giravam em torno de três ideias principais: abertura econômica e comercial, ampliação da economia de mercado e controle fiscal macroeconômico (SOARES, 2000, p.16).

consequências é a desregulamentação das relações e direitos do trabalho, que aprofunda o binômio flexibilização/precarização, incidindo fortemente, ainda que de forma desigual, no conjunto dos trabalhadores assalariados e na classe social que vive do trabalho.

Para a materialização da assistência foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, sob “o signo da contradição ou da tensão dialética entre interesses conflitantes” (Pereira, 1996).

A LOAS foi sancionada em 1993 de forma a regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, definindo a assistência social como um direito social não contributivo. Definiu seus princípios e diretrizes, bem como a proteção social a ser garantida por meio de serviços, benefícios, programas e projetos, o que mais tarde se desdobrou na Política Nacional de Assistência Social de 1998 e em duas Normas Operacionais Básicas, em 1997 e 1998, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A Lei Orgânica da Assistência Social trouxe em seu texto a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice, seguidos de promoção e integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, a garantia de um salário mínimo de benefício mensal (Benefício de Prestação Continuada).

Para Sposati (2009), a assistência social como política de Estado no Brasil apresenta uma regulação social tardia e frágil na efetivação dos direitos sociais. Este fato deve-se ao momento em que esta política foi gestada, pois o restante do mundo vivia um processo de cortes e ajustes nas políticas sociais.

Contudo isso só foi possível a partir da luta de diversos grupos e movimentos sociais, como sindicatos, partidos políticos, trabalhadores da área, intelectuais, profissionais liberais, parcelas da igreja, organizações públicas e privadas, entre outros, discutir e construir uma proposta de Lei Orgânica e de Política de Assistência Social em favor das pessoas em situação de vulnerabilidade e exclusão.

Em dezembro de 1998 foi aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a primeira Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Em 2004, após discussões e aprimoramentos, foi aprovada uma nova PNAS. Nos anos seguintes a NOB/SUAS e a NOB/RH (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos).

Este Sistema Único “padronizou” todos os serviços<sup>19</sup> de assistência social no país, criando de Norte a Sul os Centros de Referência de Assistência Social e Centros de Referência Especializado de Assistência Social, substituindo todos os serviços anteriormente executados pela antiga LBA.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), teve início em 2004, direcionado a uma necessidade de readequação tanto das estruturas, quanto das práticas socioassistenciais, colocando o desafio de estruturar e solidificar novos valores e princípios que passam a coexistir com padrões até então vigentes como, a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais.

A NOB/SUAS trouxe como função da assistência social a proteção social<sup>20</sup>, dividida entre proteção básica e especial; a vigilância social<sup>21</sup> e a defesa dos direitos socioassistenciais<sup>22</sup>.

Para Mota (2006), a conjuntura política e econômica que se configurou na década de 90, não encontrou na Assistência Social a proteção social suficiente para dar conta da estrutura social que se formou: desempregos e a precarização do trabalho, situações que “extrapolam” os objetivos de uma política de Assistência Social.

Na política de assistência social, as questões referentes ao mundo do trabalho, assumem características específicas pelo seu histórico de desprofissionalização e de atuação com base em estruturas improvisadas e descontínuas, impregnadas da cultura autoritária, patrimonialista e assistencialista. Acrescente-se ainda a realidade da maioria dos municípios brasileiros que, sendo de pequeno porte, contam com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes, e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados,

---

<sup>19</sup> Em 11 de novembro de 2009 foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social a Resolução 109, que tipifica todos os serviços socioassistenciais. Esta normativa padronizou os serviços da proteção básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia de direitos socioassistenciais.

<sup>20</sup> Consiste num conjunto de ações, cuidados e atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução dos impactos gerados pelas desigualdades sociais.

<sup>21</sup> Consiste no desenvolvimento de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência para conhecer os territórios vulneráveis a ser atingidos.

<sup>22</sup> São direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos: Direito, de todos e todas, de usufruírem dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito.

além da grande dependência das transferências financeiras federais e estaduais (Raichelis, 2011).

Neste cenário, ainda existe a constituição dos quadros profissionais do SUAS, composto por um universo heterogêneo de servidores e trabalhadores da esfera estatal nos três níveis de governo e pela extensa “rede” privada de entidades de assistência social, com uma diversidade de áreas de formação, projetos profissionais, acúmulo teórico-prático, vínculos e condições de trabalho.

Outra reflexão recente que perpassa esta política é a “assistencialização da questão social” e como nos lembra Santos (2012, p. 235), “as políticas de assistência não podem substituir políticas de emprego ou mesmo seguridade social, assim como não podem ter qualquer impacto significativo descoladas das causalidades macroeconômicas que reproduzem os elevados patamares de concentração de renda no Brasil”.

A autora afirma ainda, que está em andamento no país um discurso heroico sobre a funcionalidade da assistência social, com seus programas e benefícios, ao invés de se pensar numa perspectiva mais ampla de seguridade social.

Percebemos que desde a defesa do Programa Fome Zero, o enfrentamento da “questão social” vem se dando pela via do assistencial, pois o governo unificou os planos de transferência de renda e criou o SUAS como o “modelo de proteção social do Brasil”.

Um balanço apresentado por Behring (2006), em relação a PNAS, mostra seus avanços em comparação ao intenso processo de profissionalização estimulado pela NOB/RH, a ampliação da cobertura; a instituição de mecanismos de indicadores sociais e também uma rede de serviços socioassistenciais articulada a investimentos físicos dos equipamentos de atendimento.

Qualificar e precisar a concepção de direito, cidadania e política social pressupõe discutir os limites e as possibilidades dos direitos no capitalismo contemporâneo. O neoliberalismo surge, neste contexto, com o discurso de solucionar a crise econômica do capitalismo e dos sistemas de proteção social, através da diminuição dos gastos sociais.

## 2.4. Neoliberalismo e a política de assistência social brasileira

A crise econômica do final dos anos 1970 e início dos 1980, caracterizada pela crise no padrão de produção e acumulação capitalista de base fordista-keynesianista, favoreceu o desenvolvimento do ideário neoliberal como uma importante estratégia de enquadramento e formatação do Estado aos novos tempos de gastos e recursos públicos insuficientes para a manutenção dos padrões de proteção social típicos do pós-guerra. De acordo com Mota (1995), o contexto neoliberal é marcado “[...] pela negação da regulação econômica estatal, pelo abandono das políticas de pleno emprego e pela redução dos mecanismos de seguridade social, em prol, é claro, da regulação operada pelo mercado” (1995, p. 56).

O neoliberalismo não possui um corpo teórico próprio, resgatando alguns conceitos e premissas do ideário liberal dos anos 1950, baseando-se na reorganização do Estado e na diminuição de suas funções como forma de superação da crise econômica.

Logo, o neoliberalismo é um conjunto de regras práticas de ação, onde a ideia de constituição de um Estado forte está associada à criação de condições necessárias à expansão do mercado e da livre economia. O mercado passa a desempenhar um papel fundamental na regulamentação das relações sociais e da sociedade capitalista. Os neoliberais consideram o Estado e sua intervenção na sociedade como antiprodutivos e ineficientes, o que passa a justificar, conseqüentemente, uma redução das políticas sociais públicas amparadas na necessidade de reduzir os gastos públicos, reforçada pelo discurso da crise fiscal.

Propaga-se a ideia de que o setor público é o responsável pela crise, devido a sua ineficiência, enquanto o mercado e o setor privado são sinônimos de eficiência e qualidade. Sendo assim, a crise do capitalismo é considerada como passageira, conjuntural e necessária para o desenvolvimento econômico.

De acordo com Sader (1995), o fato é que na prática a crise fiscal é um resultado da dívida pública e não da utilização dos gastos públicos. Contudo, este tipo de discurso e proposição tem desencadeado um processo de precarização dos atendimentos públicos e as questões relacionadas ao bem-estar social da grande

maioria da população deixam de ser consideradas uma obrigação do Estado e passam a pertencer ao âmbito privado. Instala-se o Estado mínimo, que demarca o fim das conquistas sociais e direitos anteriormente adquiridos.

O Estado reduz assim sua intervenção no trato da questão social, elaborando ou privilegiando os programas sociais voltados apenas para a população mais empobrecida, caracterizando-se pela seletividade e focalização das políticas sociais, reduzindo os gastos sociais e transferindo as responsabilidades para a sociedade civil. Logo, esses atendimentos deixam de ser vistos como canais de viabilização e acesso a direitos sociais garantidos pelo Estado, para responderem ao mínimo de condições necessárias à amenização da pobreza.

Os neoliberais sustentam o discurso da crise, considerando o processo de reestruturação produtiva e redução dos gastos públicos necessários para a retomada do crescimento e desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, o desenvolvimento social. É o que Mota denomina como “cultura da crise”: “[...] a necessidade de formar uma cultura política da crise, como condição para empreender mudanças consentidas, que adquiram o estatuto de iniciativas positivas no enfrentamento da crise econômica” (1995, p. 72).

A “cultura da crise” busca o consentimento da população e, especificamente, da classe trabalhadora com relação ao processo de flexibilização do movimento do capital e das relações de trabalho. A efetivação dessas mudanças, implementadas pelo neoliberalismo, implica na adoção de medidas de caráter recessivo (corte nos gastos sociais, redução da atuação do Estado e desativação de programas sociais) que gerarão, num primeiro momento, impactos sociais negativos (desemprego, aumento da pobreza e das desigualdades sociais) que atingirão, principalmente, a população de baixa renda. Mas, que num segundo momento, esse impacto social negativo será, progressivamente, reduzido em função do próprio desenvolvimento econômico, alcançado pelo neoliberalismo. Desenvolvimento econômico esse que, no final do século XX, ainda não foi atingido e, pelo contrário, ainda é gerador de inúmeras desigualdades sociais.

Nesse contexto, as políticas sociais são concebidas como um instrumento complementar e subordinado aos programas neoliberais de desenvolvimento, sendo redirecionadas e focalizadas no atendimento à população mais empobrecida, que sofre mais os impactos negativos do processo de transformação econômica.

As políticas sociais, no neoliberalismo, têm cumprido também a função de mercantilização do social, passando recursos do Estado para a iniciativa privada, tornando-se uma atividade estratégica para a própria reprodução das condições de acumulação do capital, visto que conta com investimentos públicos diretos e indiretos, além de vantagens tributárias e fiscais. Esses recursos são retirados da própria população, mediante o pagamento de impostos, e apropriados através dos fundos públicos pelo Estado, sendo repassado mais tarde para as camadas populares, sob a forma de benefícios. De acordo com Mota:

Outra referência, no campo das práticas emergentes, é a proliferação das organizações não governamentais (ONGs) que, também, vêm fomentando a cultura das iniciativas autônomas, por fora das instituições governamentais, construindo uma antinomia entre eficácia pública e eficácia privada; em certa medida, surgem no cenário político e cultural, ao lado da também revalorizada rede de atividades filantrópicas, a revalorização do privado, do voluntarismo político e do apoliticismo. (Mota, 1995, p. 102)

Logo, o Estado deixa de intervir diretamente na questão social, passando a financiar, por meio de convênios, inúmeros programas assistenciais desenvolvidos por organizações não governamentais, reduzindo assim gastos com a área social e transferindo as responsabilidades para o âmbito privado.

A política de assistência social está inserida neste contexto neoliberal. Desde a promulgação da LOAS, os trabalhadores desta política vêm atendendo uma população cada vez mais pauperizada, de forma seletiva e focalizada. Verificamos que os profissionais desta política vêm sofrendo com baixos salários, terceirização da contratação realizada por entidades assistenciais.

Ocorreu sem dúvida um aumento dos postos de trabalho no SUAS, especialmente nos cargos de assistente social e psicólogo, mas em compensação temos diferentes formas de contratação que incidem diretamente na execução desta política. Convivem no mesmo espaço, profissionais concursados com profissionais com contratos temporários precários; profissionais contratados por ONGs e cargo comissionados.

A partir desta premissa, a gestão do trabalho tem que ter um sentido mais amplo que contemple as perspectivas dos trabalhadores, as condições materiais, físicas e financeiras, os meios e instrumentos necessários ao seu exercício.

### 3 Gestão do trabalho no SUAS

Este capítulo pretende discutir as transformações atuais no mundo do trabalho e seus rebatimentos na política de assistência social. Destacamos que a gestão do trabalho no SUAS é um processo em construção em todos os municípios brasileiros, inclusive no município foco desta pesquisa.

Para iniciarmos tal discussão será necessário definir o que é trabalho. Assim, segundo a teoria marxista, trabalho é a interação do homem com a natureza. É a forma que o homem se apropria da natureza para a satisfação das suas necessidades.

No processo de trabalho, a atividade humana é materializada ou objetivada em valores de uso. O processo de trabalho, como o apresentamos em seus elementos simples e abstratos, é atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer a necessidades humanas [...]. (Marx, 1985a, p.153)

Deste ponto de vista, só seria trabalho a atividade que promovesse esta interação e conseqüentemente, somente seria trabalho produtivo o que resultasse em um produto. Esta é uma primeira determinação do trabalho em Marx. Contudo, o autor já faz uma ressalva, na qual afirma que “essa determinação de trabalho produtivo, tal como resulta do ponto de vista do processo simples do trabalho, não basta de modo algum, para o processo de produção capitalista” (Marx, 1985a, p.151).

Para alcançarmos o que objetivamos, nos referenciamos em autores como Antunes (1999), Iamamoto (1982) e Yazbeck (2009).

#### 3.1. As novas configurações do trabalho e seus rebatimentos na Política de Assistência Social

*A classe-que-vive-do-trabalho*, segundo Antunes (2009), inclui também os trabalhadores improdutivos, cujo trabalho é utilizado como serviço. São aqueles,

segundo Marx, que o trabalho é consumido como valores de uso e não como trabalho que produz valor de troca. O trabalhador improdutivo é aquele situado dentro do setor de comércio, bancos, turismo, serviços públicos, etc.

A partir destas observações podemos considerar que os trabalhadores da assistência social são do tipo *improdutivos*, pois não geram valor de troca, mas são necessários ao sistema capitalista. E vendem sua força de trabalho em troca de um salário.

Desta forma, podemos afirmar que a política de Assistência Social é um espaço onde se desenvolvem trabalhos, em que os assistentes sociais e psicólogos, sujeitos da nossa pesquisa, atuam como trabalhadores sujeitos a todas as consequências advindas do trabalho.

Uma noção ampliada da classe trabalhadora inclui então, todos aqueles e aquelas que vendem sua força e trabalho em troca de salário, incorporando, além do proletariado industrial, dos assalariados do setor de serviços, também o proletário rural que vende sua força de trabalho para o capital. (Antunes, 2009, p. 103)

O autor afirma, ainda, que essa noção de classe trabalhadora inclui também os trabalhadores precarizados, subproletários modernos, os trabalhadores informais, etc.

O trabalho, de acordo com a perspectiva marxista, está subordinado, no sistema capitalista, ao propósito de reproduzir e expandir o domínio material e político da classe capitalista, enquanto a maioria da população está separada dos meios de produção e de subsistência e, por conseguinte, é compelida a ingressar no trabalho assalariado a fim de sobreviver.

Iamamoto (1982, p.105) observa que a sobrevivência da classe trabalhadora depende essencialmente do salário recebido em troca de seu trabalho. Os trabalhadores encontram-se monopolizados pelos donos do capital.

Ela afirma ainda que a redução do salário é um dos principais mecanismos usados pelos capitalistas para ampliar o seu lucro, aumentando assim a exploração sobre os trabalhadores, o que afeta diretamente o seu nível de vida.

No discurso do Estado e do capital, o que se vê é a noção do “direito natural” de obter o lucro a qualquer custo, não importando se a classe trabalhadora será mais explorada.

Sobre os serviços sociais, estes são utilizados no sentido de garantir a produtividade do trabalho, mantendo os trabalhadores sob controle, evitando tensões, mantendo a paz social.

O trabalho, no âmbito da política de assistência social, vem sendo afetado pelas mudanças estruturais advindas da crise do capitalismo e sua necessidade incessante de acumulação.

A crise capitalista da década de 1970 trouxe como consequência a reestruturação produtiva, a qual visava a recuperação desta crise. Antunes (2009) afirma que para superar esta crise o capital iniciou um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, tendo em vista recuperar o lucro perdido e retomar o crescimento econômico.

Antunes (2009) destaca que este período se caracterizou por uma ofensiva generalizada do capital e do Estado contra as classes trabalhadoras, “desemprego em dimensão estrutural, precarização do trabalho de modo ampliado e destruição da natureza em escala globalizada tornaram-se traços constitutivos desta fase de reestruturação produtiva do capital” (Antunes, 2009, p. 36).

Como respostas a esta crise instaurou-se uma mudança no sistema produtivo, passando de um sistema fordista e taylorista para um sistema flexível. O Fordismo é um sistema de produção em série, criado por Henri Ford, que introduz o sistema de esteiras de produção e mantém a divisão do trabalho entre concepção e produção (Dal Rosso, 2008, p. 61).

O Taylorismo, sistema de produção introduzido por Taylor, é o precursor do tratamento científico do trabalho, e resulta em aumento de intensidade através de reorganização industrial. Busca aumentar o rendimento do trabalho através de controles mecânicos de ritmo e velocidade do trabalho (Dal Rosso, 2008, p. 61).

Já a acumulação flexível, conhecida também como Toyotismo, sucedeu o fordismo a partir da década de 70. Esta nova forma de produção preza a eficiência onde a produção gira de acordo com a demanda.

Esta mudança não ocorreu de forma linear, mas sim num processo contínuo em várias partes do mundo. No sistema toyotista, a produção segue os ditames do mercado, ou seja, só é produzido o suficiente para o consumo, não havendo grandes estoques. Outra marca deste sistema é a substituição do trabalhador especializado pelo trabalhador polivalente que pode se adequar a vários tipos de trabalho.

Antunes (2009) sinaliza que estas transformações no processo produtivo trouxeram resultados imediatos no mundo do trabalho: desregulações dos direitos do trabalho, precarização e terceirização da força de trabalho, destruição dos sindicatos.

Druck (2009) também traz importante contribuição quando aponta que a precarização do trabalho é um novo fenômeno no Brasil. Suas principais características sugerem um processo de precarização social, que se revela na forma de organização e gestão do trabalho, da legislação trabalhista, do Estado e suas políticas sociais.

Para Druck, a precarização do trabalho no Brasil esteve presente desde a época da transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado. A informalidade do trabalho é um dos seus expoentes em especial na região Norte e Nordeste.

Atualmente, a precarização do trabalho foi ampliada para diversos setores e regiões do país. Atinge desde setores mais modernos (indústrias), com formas de trabalho mais informal, como trabalho por conta própria. Enfim, esta precarização cria uma permanente insegurança nos trabalhadores, fragiliza os vínculos e traz perdas dos mais variados tipos.

Na década de 1990, o Brasil viveu uma das mais graves crises de sua história (Pochmam, 2006 apud Ortolani, 2010), devido à investida neoliberal nas políticas públicas e a falta de crescimento econômico.

No Brasil, as ideias neoliberais iniciaram-se no governo de Fernando Collor de Mello e se concretizaram no governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Behring (2008), estes governos apresentaram convergências, como por exemplo, o discurso de reforma do Estado e a repressão ao movimento sindical, em especial o funcionalismo público.

No governo Collor tomaram destaque os escândalos das subvenções sociais na LBA<sup>23</sup> e o veto integral a LOAS. O que se percebeu foi um total descaso com a implementação do conceito de seguridade social preconizado pela Constituição Federal de 1988. Sendo assim,

---

<sup>23</sup>A Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) foi uma grande instituição assistencial criada no Governo de Getúlio Vargas. No governo Collor foi presidida pela primeira-dama Rosane Collor de Mello. Para aprofundamento sobre o assunto, consultar Nery (2009), especialmente o capítulo 1.

A constituição da assistência social enquanto política pública encontrou vários obstáculos em sua trajetória, pois reconhecê-la como tal significaria romper com práticas patrimonialistas, convencionalmente utilizadas como moeda de troca política. Isso porque uma política pública de direito supõe a responsabilidade estatal na garantia de direitos de todos os cidadãos. O que, conseqüentemente, se contrapõe ao seu uso para fins políticos eleitoreiros. (Ortolani, p. 26)

O neoliberalismo se solidificou no Brasil no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995 e mantido até 2002. O objetivo principal do governo FHC era garantir a estabilização da economia com controle da inflação. Para Behring (2008), este direcionamento trouxe: um alto custo social, como o aumento da concentração de renda, a crise fiscal e redução dos gastos públicos nos serviços essenciais, a privatização do patrimônio público e a elevação das taxas de juros entre outros.

Em relação à assistência social – mesmo após aprovação da LOAS (1993), da PNAS (1998) e da NOB (1998) – esta não conseguiu avançar devido a reforma gerencial do Estado empreendida por FHC. Ao contrário, o que se viu foi um retrocesso na condução desta política com a criação do Programa Comunidade Solidária<sup>24</sup>.

O governo Lula sucedeu o governo FHC em 2002. Segundo algumas análises, manteve a continuidade do governo anterior. Foi um governo marcado por continuidades, mas que também enfrentou muitos embates devido aos compromissos ideológicos do Partido dos Trabalhadores (PT), o que pressionava o governo a romper com a política neoliberal.

Este cenário de precarização do trabalho também afetou a política de assistência social. Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, o número de trabalhadores do SUAS vem aumentando, porém os níveis de precarização dos vínculos de trabalho também. Este quadro de precarização afeta a todos os trabalhadores de forma geral e reflete-se nos trabalhadores da política de assistência social. Estas transformações são mais intensas quando somadas à falta de profissionalização histórica na política de assistência social e ao ideário neoliberal.

---

<sup>24</sup>O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto 1366, de 12 de janeiro de 1995, e era comandado pela primeira-dama Ruth Cardoso. Este programa apresentava um caráter privatista com um discurso pautado na incapacidade do Estado e repasse das responsabilidades sociais para a sociedade civil.

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de não política, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho nesta área. (Couto, 2010, p. 57)

Assim consideramos que o trabalho na política de assistência social também é afetada pelas mudanças na gestão do trabalho, devido ao aumento de trabalhadores sem vínculos permanentes e a polivalência de suas funções. Um técnico acaba exercendo o papel de coordenador e assistente administrativo, por exemplo, desqualificando e comprometendo sua função principal no atendimento às famílias e indivíduos que procuram a assistência social.

Este processo nos faz refletir sobre a ordem atual de “enxugamento” do Estado, com cortes no custo e pessoal, principalmente no setor estatal. Estas mudanças afetam diretamente o setor de serviços. Antunes (2009) cita como exemplo, a diminuição do setor bancário e a privatização dos serviços públicos.

Então mesmo não sendo produtores de bens materiais, o setor de serviços e seus trabalhadores estão sujeitos ao processo de precarização dos vínculos de trabalho com vistas à diminuição dos custos trabalhistas.

Percebe-se atualmente, que diversas práticas utilizadas para aumentar a exploração do trabalho no setor produtivo vêm sendo aplicada também no setor público. A visão da população sobre o serviço público foi deturpada numa lógica de que tudo que é público, torna-se ineficiente, somente o setor privado alcançaria a excelência.

Exemplo disto, a reforma administrativa implantada no governo FHC incorporou conceitos de gerenciamento de países como França e Inglaterra, além de incorporar no setor público ideias de administração do setor privado (Dal Rosso, 2008). Para Dal Rosso, este ato enfraqueceu a resistência dos servidores públicos. Introduziu no seu discurso termos da administração privada como exemplo: gestão, gerência, metas, resultados, etc.

Outra forma comum de precarização do trabalho no SUAS é a contratação de trabalhadores pelo setor privado para atuarem no setor público, descaracterizando todo o processo democrático do concurso público e qualidade do trabalho oferecida.

Enfim, a análise sobre as novas configurações do trabalho na atualidade objetiva situar o trabalho dentro da política de assistência social e como estas

transformações contemporâneas afetam diretamente a gestão do trabalho na Política de Assistência Social.

Yazbek (1998) sinaliza que uma característica da atual transformação societária está no processo de precarização das relações de trabalho e no aumento do desemprego estrutural.

Assim, ela afirma que a flexibilização produtiva e as novas organizações do trabalho aumentaram a insegurança dos trabalhadores, configurando um novo quadro no mundo do trabalho: diminuição dos grupos que trabalham com os direitos garantidos e o aumento dos desempregados ou com vínculos precários sem nenhuma proteção social.

Na era das inovações tecnológicas, o que se vê é a dispensa dos trabalhadores e sua segmentação em módulos produtivos terceirizados. Como consequência ocorre o aumento do trabalho precarizado, principalmente o feminino, e o crescimento do mercado informal.

Desestabilizam os trabalhadores do Estado e das indústrias. Aumenta o trabalho temporário e subcontratado. Recria-se o trabalho em domicílio, sem contrato ou garantias. O desemprego torna-se um fantasma, com a destruição de milhares de postos de trabalho. Coexistem novos e modernos padrões de produção com formas arcaicas de relações de trabalho [...] estabelecendo a “desordem do trabalho”. (Yazbek, 2009)

Neste quadro de precarização e subalternização do trabalho, “a questão social se expressa na insegurança do trabalho assalariado e na penalização dos trabalhadores. Pois é do trabalho de sua proteção e garantia que se construíam em um processo de conquistas, os direitos sociais, a Seguridade Social” (Yazbek, 1998, p. 58).

Em relação à questão social, entende-se que:

[...] a questão social hoje tem, entre suas múltiplas faces, uma expressão concreta na perda dos padrões de proteção da sociedade salarial (Castel, 1995). O trabalho vê seus apoios, suas conquistas e garantias ameaçadas. E isso é mais grave que o próprio desemprego: a vulnerabilização do trabalho. (Yazbek, 1998, p. 52)

A questão social no Brasil aparece quando surge o trabalho livre em uma sociedade que não passou pela acumulação primitiva, que teve o escravismo marcando profundamente seu passado. As leis sociais surgem com o crescimento

numérico do proletariado, enquanto a questão social se expressa nos meios urbano-industriais.

Percebe-se com isto a minimização do Estado nas políticas de proteção social, trazendo como consequência a crise das políticas sociais, direcionando a ação para iniciativas privadas.

O modelo existente é de um Estado parceiro que apela para a solidariedade da sociedade nas responsabilidades sociais. Esse modelo é legitimado pelo ressurgimento de ideais liberais que confrontam o pensamento igualitário e democrático (Yazbek apud Schons, 1995, p. 4).

O corte liberal e individualista referenda a desigualdade e as práticas diferenciadoras do mercado, despolitiza as relações sociais, reforça preconceitos, desestrutura políticas no campo social. Ressurgem argumentos de ordem moral contrapondo-se aos sistemas de “excessiva proteção que gerariam dependência e não resolveriam os problemas dos inadaptados à vida social”. (Yazbek, 1998, p. 53)

Para a conclusão deste item vale destacar as dez teses e uma hipótese defendidas pelo sociólogo Ricardo Antunes (2009) sobre o presente e o futuro do trabalho.

Na primeira tese, denominada de **O século XX e a era da degradação do trabalho na sociedade do automóvel**, o autor afirma que o século XX foi o século do automóvel, referindo-se à produção fordista de produção em massa. Este modelo se espalhou pelo mundo até nos setores de serviços, o que acarretou na degradação do trabalho, onde o trabalhador foi massificado, em que até sua sexualidade foi controlada. Este quadro permaneceu até início de 1970, quando ocorreu a crise do capitalismo abrindo margens para a reestruturação produtiva.

A segunda tese, intitulada **A engenharia da liofilização no microcosmos precarização estrutural da produção**, Antunes afirma que a reestruturação produtiva ampliou o maquinário tecnocientífico e diminuiu o trabalho vivo. Como resultado surgiu o desemprego, a precarização estrutural do trabalho, perda de direitos, etc.

Ocorreu a “liofilização organizacional”, onde o trabalho vivo foi sendo substituído pelo trabalho morto. Liofilização é um termo utilizado na biologia referente a um processo de conservação de produtos biológicos. Envolve dois processos: de congelamento e de desidratação. Antunes refere-se nestes termos ao

processo de “enxugamento” das empresas, ou seja, a substituição do trabalho vivo pelo trabalho das máquinas.

Além disso, na atualidade do mundo do trabalho, ampliou-se o trabalho dito imaterial, aquele realizado na esfera da comunicação. Por exemplo: marketing, publicidade, próprias da sociedade do supérfluo, do informacional.

Como consequência, os serviços públicos como saúde, educação, assistência social também sofreram um processo de reestruturação subordinando-se à lógica do mercado. O que afetou os trabalhadores da esfera pública.

Para Antunes, na terceira tese **A era da informatização e a época da informalização do trabalho**, quanto mais as empresas laboram competências e qualificação, mais intensos tornam-se os níveis de degradação do trabalho. Pois de um lado, temos trabalhadores qualificados no topo e na base avança a precarização e o desemprego. Para ele, o ultraqualificado hoje pode ser o desempregado de amanhã.

Ele constata que em plena época da informatização do trabalho, do mundo digital, estamos conhecendo época da informalização do trabalho, dos precarizados, dos subproletariados. Hoje mais de 50% dos trabalhadores brasileiros estão nesta condição.

Antunes afirma em sua quarta tese, **O século XXI: entre a perenidade do trabalho e a superfluidade do trabalho**, que cada vez menos homens e mulheres encontram trabalho estável. O que se vê é mais trabalho desprotegido, precarizado.

Cada vez mais homens e mulheres saem pelo mundo em busca de qualquer trabalho, o que traz como consequência o aumento da precarização do trabalho.

Reduziu-se o trabalho taylorista-fordista da era do automóvel e ampliou-se a classe-que-vive-do trabalho, ou seja todos aqueles que sobrevivem do trabalho seja ele estável ou não.

**A ampliação do trabalho intelectual abstrato e as novas formas de valor** (as interconexões entre trabalho material e trabalho imaterial) é a quinta tese defendida pelo sociólogo, nela o autor afirma que a conversão do trabalho vivo para o trabalho morto ocorreu na transferência do saber intelectual e cognitivo da classe trabalhadora para a máquina informatizada. Esta transferência de capacidades intelectuais aumenta a transformação do trabalho vivo em trabalho morto.

Antunes traz a noção de trabalho imaterial e trabalho material, onde o primeiro remete ao trabalho intelectual crescente no interior das fábricas na

contemporaneidade. Para ele, na era da “empresa enxuta” procuram envolver mais forte a subjetividade no mundo do trabalho.

A máquina precisa do trabalho humano de uma interação entre a subjetividade humana e a máquina inteligente. O que se vê no mundo atual é uma maior interação entre atividades produtivas e improdutivas, entre atividades fabris e de serviços.

Na sexta tese, a **Sociedade pós-industrial ou interpenetração dos setores na era da financeirização**, discorre o autor que a reestruturação produtiva global exigiu mudanças tanto no plano da organização sociotécnica da produção e do controle do trabalho, quanto nos processos de reterritorialização e desterritorialização da produção.

Num período de mundialização do capital tornou-se obsoleto falar dos três setores da economia (indústria, agricultura e serviços) de forma isolada, pois os três são totalmente interdependentes.

Intitulada de **As múltiplas transversalidades do trabalho: gênero, geração e etnia**, a sétima tese de Antunes. Este afirma que hoje mais de 40% dos trabalhadores são do sexo feminino em diversos países do mundo. Este trabalho é cada vez mais precarizado num tipo “part time”. Apesar desta expansão do trabalho feminino, o que vê é a desigualdade salarial e perda de direitos, onde seu percentual de remuneração é bem menor do que aquele auferido pelo trabalho masculino.

Na divisão sexual do trabalho, na maioria das vezes, as atividades de concepção são delegadas aos homens e aquelas atividades mais simples mais intensas são destinadas as mulheres, aos imigrantes e negros.

Já no referente à geração, há exclusão de jovens e de idosos do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo ocorre o aumento de crianças no mercado de trabalho, em especial em países com industrialização subordinada.

Dando sequência nas teses defendidas pelo autor, a oitava, a qual denomina de **Desenhando a nova morfologia do trabalho**, o autor declara-se contra a ideia de fim do trabalho e apresenta uma nova morfologia do trabalho. Esta morfologia compreende desde os operários industriais e rurais até os trabalhadores dos setores de serviços. Este processo pode presenciar ao mesmo tempo, a retração do proletariado industrial e a ampliação das novas modalidades do trabalho, como por exemplo, os trabalhadores de telemarketing e *call center*, os motoboys, os assalariados do *fast food*, os jovens dos hipermercados, etc.

Para o autor estes trabalhadores oscilam entre a enorme heterogeneidade (de gênero, etnia, sexo, geração, etc.) na sua forma de ser e a forte tendência à homogeneização resultante da condição precarizada dos seus trabalhos.

Sobre a nona tese, **A desierarquização dos organismos de representação do trabalho**, Antunes enfatiza que estamos na época da mundialização das lutas sociais dos desempregados espalhados pelo mundo. Ele cita exemplos ocorridos na Argentina com os *piqueteros*<sup>25</sup>, na França em 2005, com os imigrantes.

Essa nova morfologia do trabalho afetou também os organismos de representação dos trabalhadores. Estes agora terão um novo desenho nas formas de representação das forças sociais e políticas do trabalho, devemos reconhecer a desierarquização destes organismos de classe. Para ele, o mais importante, hoje, é o movimento social, sindical ou partidário que apreende as raízes de nossas mazelas e engrenagens sociais.

Na décima e última tese, **Um excerto necessário: o pêndulo do trabalho**, declara o professor que o trabalho tem sido visto como expressão de vida desde o início do mundo. Ele é o responsável pela felicidade e infelicidade dos indivíduos, trabalho e fadiga. Em sua história, ora se levantava seus aspectos positivos, ora os seus aspectos negativos. Antunes lembra, que ao longo de sua história, o trabalho foi visto como tortura, punição mas também caminho para salvação e realização humana.

Para Antunes, foi em Marx que o trabalho encontrou sua síntese sublime: “trabalhar era ao mesmo tempo necessidade eterna para manter o metabolismo social entre a humanidade e natureza. Mas sob o império da mercadoria, a atividade vital metamorfoseava-se em atividade imposta, extrínseca e exterior, forçada e compulsória” (Antunes, 2009, p. 260).

Ricardo Antunes levanta uma hipótese sobre o futuro do trabalho. Para o autor, a construção de um novo sistema de metabolismo social, de um novo modo de vida se faz necessário. Para isto, dois princípios vitais se impõem:

- o novo modelo dominante na sociedade será voltada para o atendimento das efetivas necessidades humanas e sociais vitais materiais ou não;
- o trabalho será sinônimo de atividade livre baseada no tempo disponível, em que o tempo excedente de produção deverá ser eliminado.

---

<sup>25</sup>Estes piqueteros fazem barreiras nas ruas para impedir a circulação de mercadorias, mostrando a grave situação dos desempregados no país.

Portanto, o trabalho autônomo, sem o dispêndio de tempo excedente para produção, possibilitará o resgate verdadeiro do sentido estruturante do trabalho vivo. Numa nova forma de sociabilidade florescerá o trabalho social que desestrutura o capital, dando um novo sentido tanto à vida dentro, quanto à vida fora do trabalho.

Percebe-se com estas teses que mesmo diante das mudanças do modelo de produção fordista/taylorista para o toyotismo e da evolução tecnológica, os trabalhadores não foram beneficiados com estas transformações, ao contrário, este trabalhador foi cada vez mais explorado, controlado e degradado.

Diminui-se o trabalho vivo gerando desempregos e perda de direitos. Aumenta-se o trabalho imaterial, momento em que o trabalho intelectual toma destaque no interior das fábricas. Temos como consequência mais desemprego, tendo em vista a falta de qualificação dos trabalhadores brasileiros, principalmente as mulheres.

Neste quadro, os serviços sociais também sofreram com este processo de reestruturação à lógica mercadológica, perdendo seu protagonismo, seus recursos e incorporação à lógica de direitos. Este fato se materializa no enfraquecimento dos sindicatos pelo mundo e a falta de investimentos nas políticas sociais básicas, como saúde e educação.

Enfim, concordamos com as ideias levantadas por Antunes e percebemos claramente estas teses incidindo diretamente na gestão do trabalho no SUAS, como também os seus impactos na vida dos trabalhadores sociais.

### **3.2. Gestão do Trabalho no SUAS: um processo em construção**

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) trouxe importantes mudanças na reconfiguração da Política de Assistência Social, com destaque para três elementos: a centralidade da gestão estatal, as novas requisições voltadas à gestão do trabalho e o desafio de construção de uma nova identidade para os trabalhadores deste sistema (Ministério do Desenvolvimento Social, 2011).

A centralidade da gestão estatal significa que o Estado tem que se fazer presente na Política de Assistência social, tendo responsabilidade na criação de condições políticas, institucionais, de recursos humanos e financeiros para seu efetivo funcionamento.

Esta política requer um Estado forte e não *mínimo* para o social, onde regule coordene, execute a política sem esquecer de compartilhar as decisões com a sociedade civil e com a rede socioassistencial.

As novas requisições à gestão do trabalho se dão na medida em que estes trabalhadores da assistência social sofrem com o ranço histórico de desprofissionalização e descontinuidade das ações. O Estado precisa intervir na defasagem técnica e política dos quadros da assistência social. Faz-se necessário implantar novas diretrizes e procedimentos, abrindo possibilidades de reconfiguração dos quadros técnicos direcionando a sua capacitação.

O desafio de construção de uma nova identidade dos trabalhadores do SUAS se dá pela necessidade de construir e consolidar um perfil que incorpore a dimensão democrática, emancipatória de afirmação de direitos sociais. Para tal fato é preciso incorporar princípios éticos, políticos e técnicos a este trabalhador.

Uma política de pessoal bem equacionada deve definir a equipe multiprofissional básica para serviços e programas, natureza e número de profissionais adequados, plano de carreira, cargos e salários, condições de trabalho necessárias a uma atuação qualificada e um sistema de capacitação e educação permanente, envolvendo também as organizações da sociedade civil e os conselhos gestores. (Ministério do Desenvolvimento Social, 2008, p.32)

No texto da NOBRH/SUAS, a gestão do trabalho é entendida como:

[...] o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e estruturação do processo de trabalho institucional, envolvendo os 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 cargos, carreira e salários, entre outros aspectos. (Ministério do Desenvolvimento Social, 2012, p.10)

A gestão do trabalho deve ter ainda como prioridade o estabelecimento de uma Política Nacional de Capacitação, fundada em princípios de educação

permanente<sup>26</sup>, permitindo a qualificação de trabalhadores e gestores da política de Assistência Social.

O tema gestão do trabalho e da qualificação dos trabalhadores tem sido recorrentes nas conferências de Assistência Social. Vejamos um breve resgate desta temática nas Conferências Nacionais de Assistência Social.

### 3.2.1.

#### **O debate travado sobre trabalho e valorização dos trabalhadores nas Conferências Nacionais de Assistência Social**

Na primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, o tema “Recursos humanos na política de assistência social” não possuía destaque, era apenas parte dos debates e deliberações (PNEP/SUAS).

A discussão girava em torno da necessidade de treinamento aos municípios, por parte dos governos Estadual e Federal, no referente à implantação de conselhos, planos de assistência social, execução de programas e projetos, mas não se definia como fazê-lo.

Em 1997, na II Conferência Nacional de Assistência Social, apenas uma deliberação foi posta em relação aos recursos humanos e que era referente à necessidade de realização de concursos públicos para o preenchimento das equipes nos equipamentos assistenciais dos municípios.

Apenas na III Conferência Nacional de Assistência Social em 2001, que o tema “Trabalho e trabalhadores” ganharam destaque. Alguns pontos destacados na época:

- a necessidade de elaboração e implementação de uma Política Nacional de Capacitação Continuada;
- a criação de um Fundo Nacional de Assistência Social como parte dos recursos destinados ao financiamento de tal política.

A necessidade dos três entes federados no financiamento dos recursos humanos também foi debatido nesta ocasião. Este debate defendeu a contratação de

---

<sup>26</sup>Foi lançado em 2013 um documento intitulado: Política Nacional de Educação Permanente do SUAS pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no intuito de estabelecer os princípios e diretrizes para a política pedagógica na Assistência Social.

trabalhadores no setor público como condição primordial na garantia de direitos socioassistenciais, mesmo diante de um quadro de redução dos gastos públicos com pessoal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101 de 04 de maio de 2000).

Em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social afirmou a necessidade de “contratação de profissionais especializados e de diferentes profissões, por meio de concurso público nas três esferas de governo” (PNEP/SUAS, 2013, p. 12).

Apontou também a necessidade de implantação de planos de carreira, cargos e salários, com ampla participação dos órgãos e representações dos trabalhadores. Acentua a necessidade de abertura de espaços de diálogo entre trabalhadores e gestores e implementação de uma Política Nacional de Capacitação (PNEP/SUAS).

A V Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005, fortaleceu a necessidade de uma NOB específica para os recursos humanos. Nesta ocasião foi apresentada uma pesquisa intitulada: “Fotografia da Assistência Social nos municípios brasileiros”. Este trabalho foi fruto de uma parceria entre o Conselho Nacional de Assistência Social e a Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo. Mostrava a composição dos recursos humanos na Assistência Social, existente nos estados, municípios e Distrito Federal. Nesta Conferência foi discutida a versão preliminar da NOB/RH SUAS/2006.

Já a VI Conferência Nacional de Assistência Social, em 2007, após a aprovação da NOB/RH/SUAS/2006, trouxe em sua pauta a discussão da necessidade de uma Política Nacional de Capacitação, acrescentando a preocupação com os princípios éticos, políticos e profissionais com uma diretriz fundamental na gestão do SUAS.

Em 2009, na VII Conferência Nacional de Assistência Social, a preocupação se deu no sentido de criação de espaços de diálogo entre os trabalhadores e a rede socioassistencial, no intuito de fortalecer as relações institucionais necessárias à consolidação do SUAS.

A partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 houve a necessidade de criação de uma política de educação continuada e permanente.

Em 2011, foi publicada a Lei 12.435 de 06 de julho de 2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e instituiu o SUAS, estabelecendo também a Gestão do Trabalho e a Educação Permanente no SUAS. Ainda neste ano

foi publicada a Resolução nº 32 do CNAS, que permite a utilização de até 60% dos recursos do SUAS para pagamento de recursos humanos.

Outro fato importante foi a publicação da Resolução nº 17 de 2011, que ratifica a composição das equipes de referência definida pela NOB/RH/SUAS reconhecendo as categorias profissionais de Ensino Superior.

A VIII Conferência Nacional de Assistência Social trouxe duas importantes deliberações: implantar a Gestão do Trabalho, conforme a NOB/RH/SUAS/2006 nas três esferas de governo, e a Educação Permanente no SUAS.

Em 2012, sete anos após a aprovação da NOB/SUAS, foi aprovada uma nova NOB/SUAS. Esta nasceu da necessidade de incorporar procedimentos adotados e os avanços normativos alcançados, tais como a Lei nº 12.435/2011, que dispõe sobre a organização da Assistência Social em um sistema descentralizado e participativo (SUAS).

No dia 16 de março de 2012 foi instituído o Programa Capacita SUAS através da Resolução CNAS nº 08, com o objetivo de garantir a formação permanente para qualificar profissionais do SUAS.

Este programa está de acordo com as determinações da NOB/RH no referente aos princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no contexto do SUAS e é um avanço, considerando o passado recente de filantropia e voluntariado que envolveu a política de assistência social.

A política de assistência sempre recebeu poucos recursos para o atendimento de um contingente gigantesco de ações. A implementação do SUAS promete ampliar esta discussão numa perspectiva do reconhecimento desta política enquanto direito e a discussão sobre a gestão do trabalho torna-se protagonista no cenário nacional.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desenvolve anualmente o CENSO SUAS que é um instrumento eletrônico de coleta de informações a respeito dos programas, projetos e serviços desenvolvidos na Assistência Social, no intuito de monitorar a implementação de suas ações. Seu objetivo é obter informações que subsidiem tomadas de decisão sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo MDS.

Deste modo, consegue-se avaliar o grau de estruturação desta política, sua infraestrutura, recursos humanos, serviços ofertados e estrutura de financiamento

em todo o território nacional possibilitando assim reflexões para seu aprimoramento.

### 3.3.

#### **Balanco da Gestão do trabalho nos municípios brasileiros**

De acordo com o Censo SUAS (2012), fornecido pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), o SUAS conta atualmente com mais de sete mil Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)<sup>27</sup> em todo o país e mais de dois mil Centro de Referência Especializado de Assistência Social, implantados em municípios com mais de 20 mil habitantes. Conta também com um contingente expressivo de trabalhadores e trabalhadoras sociais.

Este censo localizou 7.725 unidades de proteção básica em 5.323 municípios. Estes dados representam uma cobertura de 95% dos municípios no país. Podemos visualizar no mapa a cobertura territorial do CRAS no Brasil.

#### **Figura 1 - Cobertura territorial dos CRAS | 2012**



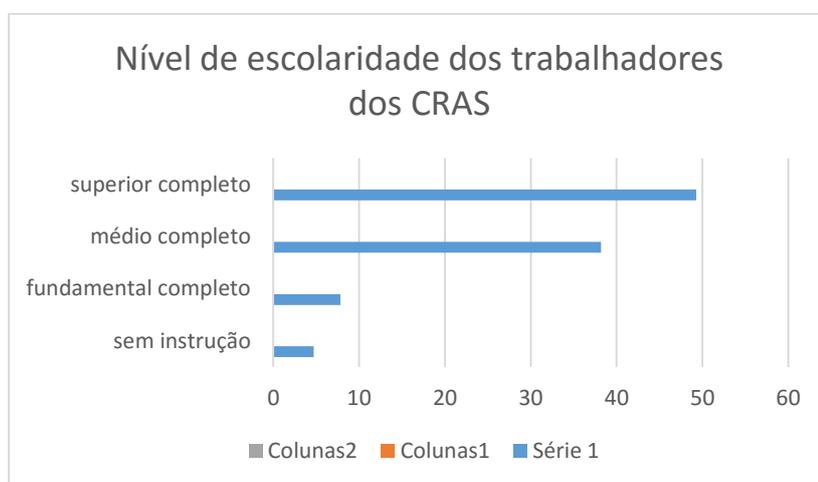
Fonte: MDS/CENSO SUAS/2012.

<sup>27</sup>Este equipamento visa prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais, por meio de serviços que articulem diversas ações da proteção social básica no seu território de abrangência. Sua capacidade de atendimento é variada, de acordo com o porte do município e território. Este censo localizou 7.725 unidades de proteção básica em 5.323 municípios.

Cabe observar nesta figura que os pontos em branco representam os municípios que ainda não possuem CRAS, num total de 242 municípios. Segundo o CENSO SUAS, vem ocorrendo um aumento gradativo de CRAS principalmente nos municípios de grande porte<sup>28</sup>.

Acompanhando a expansão dos CRAS, ocorre o crescimento dos recursos humanos nos equipamentos. Dentre estes trabalhadores identificados, quase a metade possuía ensino superior (49,3%), 38,2% ensino médio e 7,8% ensino fundamental, e em menor número os sem escolaridade, 4,7%.

**Gráfico 1 - Nível de escolaridade dos trabalhadores dos CRAS**



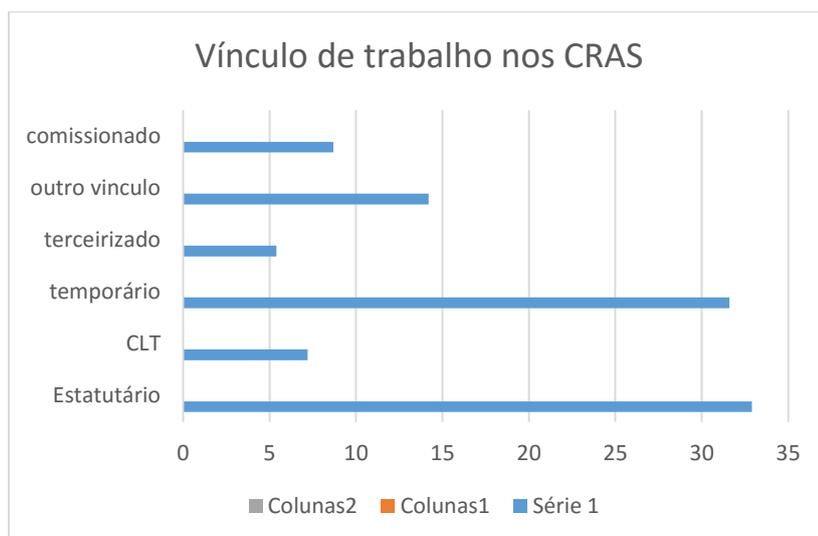
Fonte: A autora, 2015.

Observa-se também, a ampliação de concursos públicos, o que aumentou a parcela de estatutários e uma redução dos servidores temporários.

Apesar desta ampliação o Censo identificou que a metade dos quadros técnicos dos CRAS é formado por pessoal instável<sup>29</sup>.

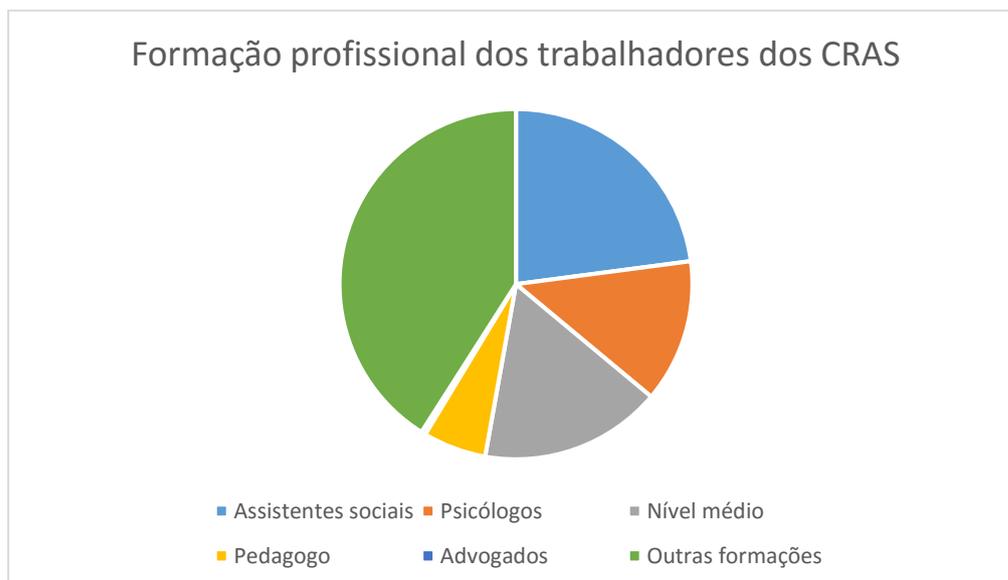
<sup>28</sup>São considerados de grande porte os municípios com mais de 100.001 a 900.000 habitantes.

<sup>29</sup>Para melhor demonstração deste dados ver Censo SUAS 2012/SAGI/MDS.

**Gráfico 2 - Vínculo empregatício dos trabalhadores dos CRAS**

Fonte: A autora, 2015.

Referente à formação dos profissionais dos CRAS, o Censo SUAS mostra que 22,9% dos CRAS dispunham de assistente social, 13,2% de psicólogo, 16,7% de profissionais com nível médio, 5,8% de pedagogo, 0,4% de advogados e 41% contavam com profissionais de outras categorias.

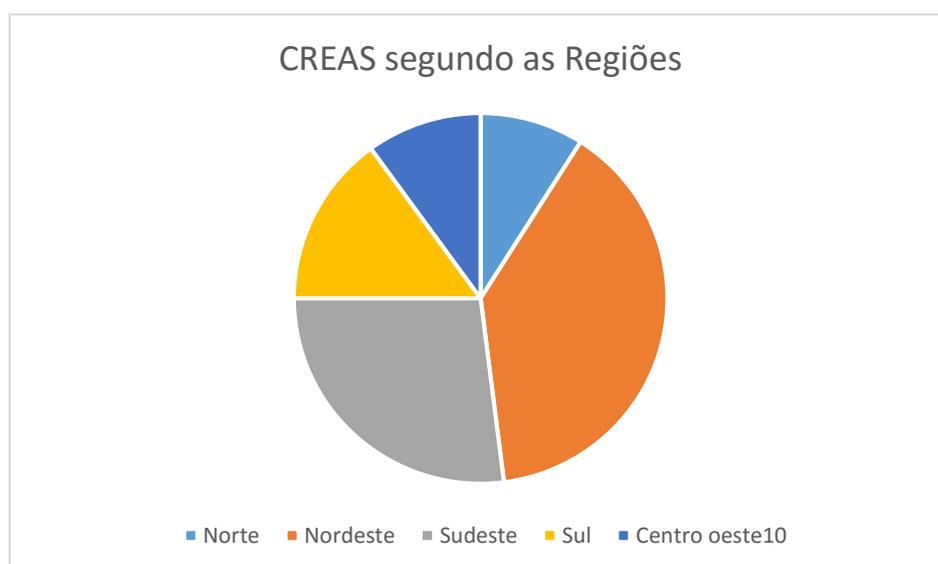
**Gráfico 3 - Formação profissional dos trabalhadores dos CRAS/ BRASIL/ 2012**

Fonte: A autora, 2015. Dados: MDS/SAGI/CENSO SUAS/2012.

Já os equipamentos da proteção especial contam com 2.167 CREAS<sup>30</sup> em um pouco mais de 1/3 dos municípios brasileiros.

A região Nordeste é a maior concentradora de CREAS representado por 39% do total seguidos pela região Sudeste com 27%, a região Norte é a que contém o menor percentual (9%).

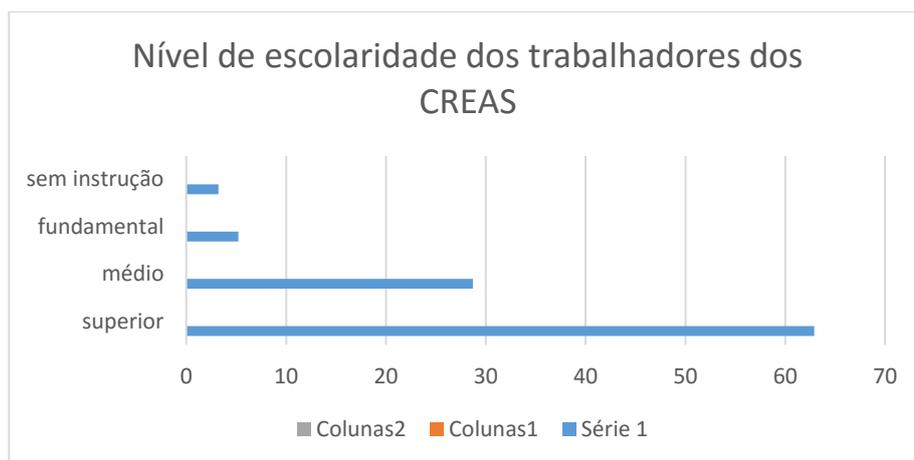
**Gráfico 4 - Quantitativo de CREAS segundo regiões Brasil/Censo/SUAS/2012**



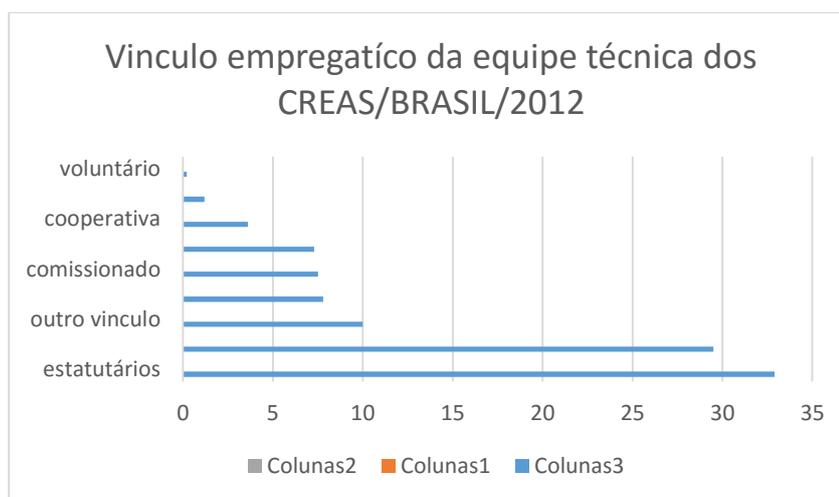
Fonte: A autora, 2015.

Em relação aos recursos humanos, estes devem ser formados de acordo com os serviços ofertados pela unidade, demanda de atendimento e capacidade de acompanhamento das equipes. Segundo informações censitárias, desde 2010, vem ocorrendo uma aumento gradual dos profissionais, cerca de 36,4%. Em 2012, dos 19.876 trabalhadores, 62,9% possuíam ensino superior e em seu oposto 3,2% não possuíam nenhuma escolaridade.

<sup>30</sup>São equipamentos que ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situações de ameaça ou violação de direitos pela violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas, etc.

**Gráfico 5 - Nível de escolaridade dos trabalhadores dos CREAS**

Fonte: A autora, 2015. Em relação ao vínculo de trabalho, estes se mostraram também instáveis, onde 30% são temporários, 10% com outros vínculos contra 32,9% de estatutários.

**Gráfico 6 - Vínculo empregatício dos CREAS/CENSO SUAS/2012**

Fonte: A autora, 2015.

Em relação as equipes de referência, 25% estavam compostas por assistentes sociais, 19% de psicólogos, 6% de advogados, entre outros. Percebe se nestes dados o protagonismo do assistente social na efetivação desta política.

### Gráfico 7 - Formação profissional dos trabalhadores dos CREAS



Fonte: A autora, 2015.

O Censo SUAS 2012 mostrou os avanços e desafios na efetivação do SUAS como um todo. No quesito recursos humanos, percebemos um aumento no nível de escolaridade dos trabalhadores dos CRAS e CREAS, especialmente nos CREAS. Neste equipamento foi observado o maior percentual de profissionais de nível superior e nas especialidades requeridas.

Um ponto ainda frágil é o vínculo de trabalho onde a maioria dos servidores é temporária. O que as pesquisas têm mostrado é que mesmo com o investimento nesta política, a maioria dos municípios convive com práticas clientelistas e amadoras, numa cultura política do mando e do favor. Um exemplo disto é que apesar de todo processo histórico de construção da política de assistência social e da relação com seus trabalhadores, o descumprimento das diretrizes da NOB/RH é evidente em relação aos técnicos dos CRAS e CREAS, devendo estes serem efetivos e com nível superior. Na prática, esta orientação nem sempre é cumprida, pois depende da gestão de cada município.

Ortolani (2011) afirma que, o SUAS representa um importante movimento de resistência à política neoliberal vigente no país, uma vez que responsabiliza o Estado pela condução da política pública de proteção social, o que se contrapõe a um Estado mínimo. Outro fator importante é que a PNAS/2004 reconhece a gestão de recursos humanos como estratégia para efetivar suas diretrizes, estabelecendo assim, a Política de Recursos Humanos como um de seus eixos estruturantes, o que mais tarde se materializou com a NOB/RH/SUAS.

A NOB/RH/SUAS avança no sentido de apontar os direitos dos trabalhadores, assegurando a necessidade de profissionais qualificados na operação da assistência social. Ela afirma ainda, que a PNAS traz em seu texto o desafio de se concretizar tal política diante do enxugamento do Estado na gestão do trabalho.

Essas análises consideram que a atual PNAS representa um esforço em romper com a cultura assistencialista, pois se posiciona criticamente sobre a concepção de Estado mínimo e reforça a responsabilidade do Estado na condução desta política.

Cabe considerar que a política de assistência social, historicamente, foi tratada como benemerência e auxílio aos menos favorecidos, ou seja, foi construída em cima do favor e da ajuda aos pobres. Este fato até hoje se reflete no reconhecimento do trabalho profissional.

Segundo Nery (2009), a falta de reconhecimento da necessidade de trabalhadores qualificados afeta também o reconhecimento destes profissionais enquanto classe trabalhadora, detentores de direitos trabalhistas e sujeitos ao processo de precarização do trabalho.

A conjuntura política e econômica, que se configurou na década de 90, não encontrou na Assistência Social, a proteção social suficiente para dar conta da estrutura social que se formou: desempregos e a precarização do trabalho, situações que “extrapolam” os objetivos de uma política de Assistência Social.

As políticas de ajuste neoliberal provocaram um desaparecimento da máquina pública para o atendimento das necessidades sociais e demandas da população. Na política de assistência, isto se reflete na dificuldade de recomposição de recursos humanos, físicos e financeiros necessários para responder, em termos de qualidade e quantidade, ao aumento da demanda social por bens e serviços públicos, diante das múltiplas expressões da questão social em nossa sociedade.

Este fato se agrava, pois na política de assistência social essas questões referentes ao mundo do trabalho assumem características específicas pelo seu histórico de desprofissionalização e de atuação com base em estruturas improvisadas e descontínuas, impregnadas da cultura autoritária, patrimonialista e assistencialista. Acrescente-se ainda a realidade da maioria dos municípios brasileiros que, sendo de pequeno porte, contam com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes, recursos

humanos reduzidos e pouco qualificados, além da grande dependência das transferências financeiras federais e estaduais (Raichelis, 2011).

Neste cenário, ainda existe a constituição dos quadros profissionais do SUAS, composto por um universo heterogêneo de servidores e trabalhadores da esfera estatal nos três níveis de governo e pela extensa “rede” privada de entidades de assistência social, com uma diversidade de áreas de formação, projetos profissionais, acúmulo teórico-prático, vínculos e condições de trabalho.

A implantação do SUAS exige novas formas de regulação, organização e gestão do trabalho e, certamente, são condições essenciais à ampliação do número de trabalhadores pela via do concurso público, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, definição de planos de carreiras, cargos e salários, de processos de avaliação e progressão, de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho. (Raichelis, 2011, p. 44)

Apesar do percentual de estatutários ser em maior número, o cenário nacional está em desacordo com as determinações da NOB/RH/SUAS, aprovada em 2006 e que se configura como um instrumento político-normativo dos mais relevantes, por definir diretrizes e parâmetros gerais para a organização e gestão do trabalho profissional. Esta NOB ainda reconhece a especificidade desse campo de atuação e define as equipes de referência para a prestação dos serviços socioassistenciais nos âmbitos da proteção social básica e especial.

Para os equipamentos da proteção social básica, a NOB/RH estabelece que os CRAS devem contar com no mínimo dois assistentes sociais e um psicólogo. Na proteção social especial, os CREAS deverão ter no mínimo dois assistentes sociais, dois psicólogos e um advogado. Na alta complexidade, do mesmo modo, a equipe mínima deverá ser mantida.

Mas mesmo configurando-se como importante conquista, a concretização da NOB/RH/SUAS ainda é um desafio, se considerarmos as dificuldades para sua aprovação e os entraves para sua implementação nos estados e municípios.

A temática do trabalho e dos trabalhadores no SUAS é um dos grandes desafios a ser enfrentado, se o objetivo for a concretização da política de assistência social voltada ao atendimento de necessidades sociais e comprometida com a ampliação e consolidação de direitos das classes subalternas. (Raichelis, 2011, p. 40)

A NOB/RH/SUAS representou um ganho político significativo na pactuação federativa de gestores da política de assistência social e na luta dos trabalhadores por condições materiais, técnicas e éticas de trabalho nos órgãos gestores, nos CRAS e CREAS e nas entidades de assistência social vinculadas ao SUAS, consideradas as resistências e dificuldades políticas que tiveram que ser aparadas para viabilizar o consenso mínimo para sua aprovação.

Enfim, mesmo ainda distante do ideal em termos de recursos humanos e de condições materiais para o funcionamento adequado do SUAS, Raichelis (2011) acredita que a NOB/RH/SUAS foi o resultado da correlação de forças políticas presentes nos processos de negociação e pactuação que levaram à sua aprovação. No entanto, permanece o desafio de efetivação na maioria dos estados e municípios brasileiros, cujos gestores, prefeitos e secretários de governo apresentam fortes resistências, além do desconhecimento do seu conteúdo e das exigências para sua implementação.

Nesse contexto, cabe destacar o significado da aprovação da Lei 12.435/2011, conhecida como “Lei do SUAS”, sancionada no dia 6 de julho/2011. Embora a NOB/SUAS vigore, na prática, desde 2005 por resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), somente agora ganha institucionalidade formal como dever do Estado.

Portanto, mesmo que a lei não seja garantia automática de concretização do seu conteúdo normativo, conta-se agora com condições objetivas para forçar o cumprimento das exigências legais.

Portanto, uma questão relevante a ser destacada quando se problematiza a situação do trabalho e dos trabalhadores na assistência social, é que não se trata apenas de questões relacionadas à gestão do trabalho no sentido da administração eficiente para otimizar poucos recursos, mas fundamentalmente dos modos de organização do trabalho na sociedade capitalista contemporânea, e das condições concretas em que se realiza, particularmente nas políticas sociais que, como a assistência social, tiveram um grande crescimento nesses últimos anos. (Raichelis, 2011, p. 47)

Os trabalhadores do SUAS estão diante do desafio de transformar as novas regulamentações em garantia de acesso a direitos sociais. Para isto, todos os avanços trazidos nas normativas, em relação ao SUAS, só conseguirão se solidificar se forem operados por profissionais comprometidos e selecionados por concurso público, qualificados tecnicamente e quantitativamente, e que possam usufruir de

espaços ocupacionais condizentes com as demandas da população e com a complexidade do trabalho a ser desenvolvido.

Os desafios que se apresentam nesta conjuntura de trabalho são: como responder a tantas demandas por serviços, projetos e benefícios socioassistenciais sem a existência de trabalhadores em número e qualificação exigida para tal tarefa? Como garantir qualidade com o crescimento de acúmulo de tarefas rotineiras, funções administrativas e burocráticas?

Para Nery (2009, p. 24), o trabalhador da assistência social é a matéria-prima desta política pública que não se consolida sem uma qualificada atuação profissional.

Então, como a gestão do trabalho do SUAS conseguirá valorizar seus trabalhadores e qualificar os seus serviços socioassistenciais? “A assistência social é um setor intensivo de força de trabalho humana, como observado anteriormente, o que representa um desafio para a criação de condições adequadas de trabalho e de gestão institucional” (Raichelis, 2011, p. 54).

O que está em questão neste debate do SUAS é a qualidade dos serviços socioassistenciais, na construção de processos interventivos que promovam o protagonismo dos usuários, fortalecimento da prática democrática e da cultura de direitos (Raichelis, 2011).

Assim é de extrema importância, no âmbito do SUAS, superar o pragmatismo histórico dos serviços assistenciais, as ações improvisadas, exercitando a capacidade de leitura crítica da realidade e compreendendo criticamente os processos sociais de produção e reprodução da sociedade brasileira.

É preciso que o profissional do SUAS tenha clareza do sentido e da direção social ético-política do trabalho coletivo. Que lute pela garantia de qualificação e capacitação continuada, por espaços coletivos e sistemáticos de estudos e de reflexão, pois isto faz parte da luta pela melhoria das condições de trabalho e da qualidade de serviços prestados à população.

No próximo capítulo, apresentaremos os resultados da pesquisa de campo referente à caracterização da gestão do trabalho no município de Resende.

## 4

### **Gestão do trabalho na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos: a percepção dos gestores**

Este capítulo apresenta os resultados e discussões encontrados na coleta de campo e documental, embasadas no referencial teórico. Objetivou-se analisar a implementação da gestão do trabalho no município através da percepção dos gestores e dos profissionais de serviço social e psicologia.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, deliberou pela implantação do SUAS com o objetivo de consolidar um sistema descentralizado e participativo, instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social, Lei 8742/1993. Este sistema foi atribuído na Constituição Federal, em seu artigo 204, inciso I.

Esta Constituição inaugurou novas perspectivas, pois estabeleceu uma unidade nacional para a política de assistência social; sua inclusão na seguridade social, o caráter de direito e não benemerência; a descentralização das ações; e o controle social através dos conselhos municipais.

A Constituição Federal de 1988 e a LOAS, ao definirem como diretrizes da política de Assistência Social a descentralização político-administrativa, a participação da população e o comando único, trouxeram para a cena do debate a necessidade do desencadeamento de negociações entre as esferas de governo, para culminar em um efetivo pacto federativo. (NOB/SUAS/2005, p. 17)

Constituem objetivos do SUAS: consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de modo articulado; estabelecer as responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; definir os níveis de gestão, de acordo com estágios de organização da gestão e ofertas de serviços pactuados nacionalmente; orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social; respeitar as diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas e territoriais;

reconhecer as especificidades, iniquidades e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações; assegurar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social; integrar a rede pública e privada, com vínculo ao SUAS, de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social; implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social.

O SUAS conta também com eixos estruturantes definidos conforme NOB/SUAS/2012 para o apoio de suas ações. Estão fundados na matricialidade sociofamiliar, territorialização, descentralização, participação e controle social, orçamento, política de recursos humanos, monitoramento e avaliação e gestão da informação.

#### **4.1. Eixos estruturantes**

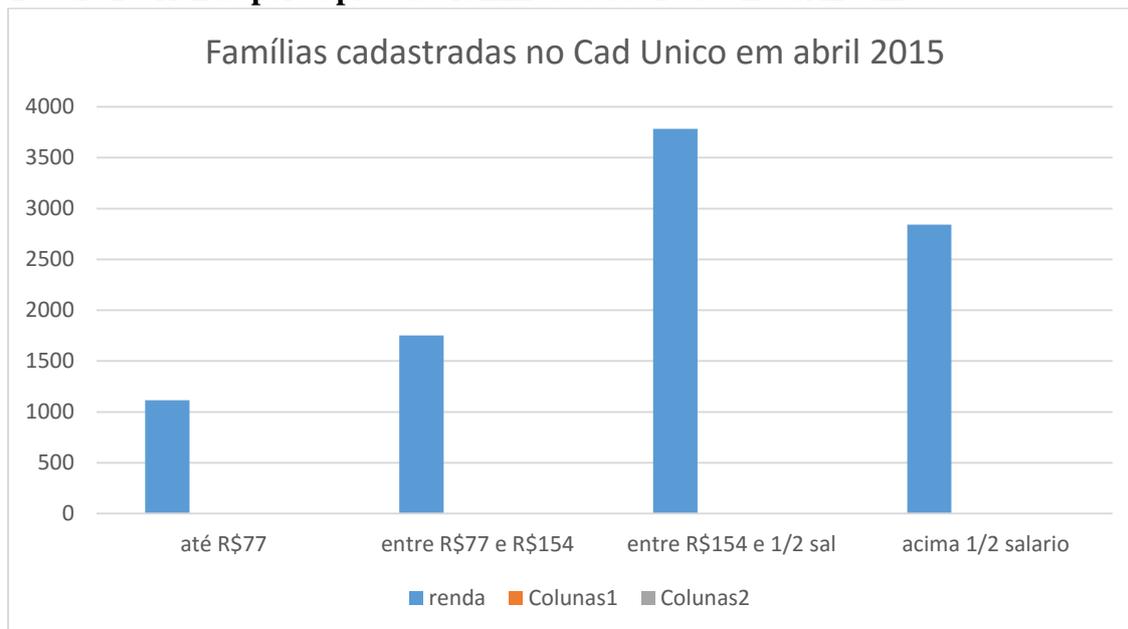
##### **4.1.1. Matricialidade sociofamiliar**

Este eixo considera a família como um espaço privilegiado de proteção e socialização primária, provedora de cuidado aos seus membros que precisam ser cuidados e protegidos. A família na sociedade brasileira é considerada como “base da sociedade, tendo especial proteção do Estado” (Brasil, 1992, p. 43) como prevê a Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, a PNAS também vê na família o seu ponto estratégico de ação. Ela é tida como seu principal referencial para o desenvolvimento integral do seus destinatários” (Brasil, 1999, p. 70). Isto significa que a família é o *locus* primário de socialização de crianças e adolescentes e apoio ao idoso e pessoas com deficiência. A PNAS considera a família como uma unidade nuclear composta por indivíduos que possuam laços de parentesco ou consanguíneos.

A tabela abaixo mostra o número de famílias de Resende, cadastrados no CadÚnico, de acordo com renda per capita. As famílias com renda entre R\$ 154 e meio salário mínimo se sobressaem, representando 2.840 famílias e em menor número, as famílias com renda de até R\$ 77 em um total de 1.115 famílias.

**Tabela 1 - Renda per capita das famílias cadastradas no CAD único**



Fonte: A autora, 2015.

Todas as ações desenvolvidas com as famílias devem ser pensadas levando em consideração o território em que vivem. Este item discutiremos a seguir.

#### 4.1.2. Territorialização

A PNAS entende o conceito de território como um espaço dinâmico das relações sociais construídas pela humanidade. Esta determinação de território tem como objetivo implementar o SUAS, identificando as ações necessárias de proteção social básica em todo o território brasileiro.

Já as ações de proteção social especial (média e alta complexidade) devem ser estruturadas nos municípios de médio, grande porte e metrópoles.

A Tabela 2 mostra o número de famílias referenciadas, cadastradas e em acompanhamento pelo PAIF, na proteção básica no município de Resende. Percebemos a maior incidência de bairros e famílias no bairro Toyota, representado por 24 bairros e em menor proporção, o CRAS Jardim Esperança, representados por 10 bairros.

**Tabela 2 - Famílias referenciadas, cadastradas, em acompanhamento e quantitativo de bairros**

CRAS	Número de famílias referenciadas	Famílias cadastradas	Famílias em acompanhamento PAIF	Número de bairros
Lavapes	5000	1300	280	22
Esperança	5000	1027	197	10
Paraíso	5000	1300	75	12
Itapuca	5000	2175	197	18
Itinerante	5000	750	130	14
Toyota	5000	2228	238	24

Fonte: A autora, 2015. Dados coletados na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

A Norma Operacional Básica, NOB-SUAS/2005, define com detalhamento as novas lógicas de organização, gestão e provisão no campo das ações continuadas de assistência social. Dentre os elementos essenciais dessa formulação, destaca-se o território como base de organização do sistema, cujos serviços devem obedecer à lógica de proximidade do cidadão e localizar-se em territórios de incidência de vulnerabilidade e riscos para a população (Brasil, 2005, p. 43).

Para a potencialização do território deve-se associá-lo a ideia de descentralização.

#### **4.1.3.**

#### **Descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo**

A constituição de 1988 derrubou a centralização advinda da ditadura militar. A partir deste momento os municípios tornaram-se protagonistas no processo de conhecimento de seus territórios e tomada de decisão sobre os mesmos (PEREZ, 2013).

No Entanto, este processo de descentralização não ocorreu de forma gradativa, o que ocasionou alguns impasses na gestão. A união coube o financiamento, o monitoramento e a coordenação. Já os Estados não ficaram com um papel bem definido, o que ocasionou uma falta de investimentos nesta política. Os municípios, por sua vez, receberam toda a carga de responsabilidades na condução desta política.

A descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social vem acompanhada de um comando único em cada esfera de governo. Ao comando único compete a articulação e integração das iniciativas públicas e privadas na área de assistência social, com o objetivo de evitar a pulverização dos recursos, a superposição das ações e dos serviços, a omissão em alguns setores, entre outros. O comando único no Município de Resende é executado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

Segundo Perez (2013), o processo de descentralização é positivo, pois reforça o princípio da territorialização. A descentralização favorece uma noção de território mais concreta onde podemos perceber as necessidades ali presentes. Também possibilita a identificação das potencialidades dos territórios, bem como os canais de participação mais viáveis em cada um deles.

#### **4.1.4.**

#### **Controle social e participação popular**

A concepção da Política de Assistência Social, expressa na Constituição Federal de 1988, posteriormente regulamentada pela LOAS, traz na sua origem o

princípio da participação da sociedade em suas diversas manifestações. Essa participação é materializada por intermédio dos Conselhos de Assistência Social. Estes têm como competências, dentre outras, a aprovação, fiscalização e avaliação dos resultados da Política de Assistência Social.

Outra instância de participação da sociedade são as Conferências de Assistência Social, que têm como atribuição avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para a implementação e o aperfeiçoamento da mesma.

A LOAS prevê a participação dos conselhos como instâncias deliberativas, permanentes e paritários. Sua função é fiscalizar, aprovar, acompanhar as ações e financiamento dos serviços desenvolvidos na assistência social, tanto pela rede pública quanto pela rede privada.

Todos os conselhos municipais de Resende se localizam no mesmo espaço, a denominada “Casa dos Conselhos”. Cada conselho conta com sala e equipamentos para o seu funcionamento e secretário executivo.

Em 22 de dezembro de 1997, é sancionada a lei municipal nº 2053, que cria o Conselho Municipal da Assistência Social e cria o Fundo Municipal da Assistência Social. Tal fato contribuiu para a plena municipalização da assistência social no município, que passou a ter, Conselho, Plano e Fundo (CPF).

O Conselho passa a funcionar no ano de 1998, após aprovação do seu Regimento Interno, com composição paritária entre Governo e Sociedade Civil. As entidades assistenciais passam a se registrar no Conselho para serem reconhecidas como entidades filantrópicas junto ao Conselho Nacional. O Conselho ainda passa a aprovar o Plano Plurianual de Assistência Social e o Relatório de Gestão Anual, exercendo o controle social.

Segundo Yazbeck (apud Perez 2013), os conselhos são ferramentas importantes para a construção de mecanismos públicos de regulação e controle social da política de assistência social.

#### 4.1.5.

### Financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

Os instrumentos de planejamento e orçamento são preconizados pela Constituição Federal no seu artigo 165 para que não haja improvisações e para que se legitime as ações do governo, expressando assim o planejamento das ações do setor público. Constituem-se como instrumentos orçamentários o Plano Plurianual (PPA)<sup>31</sup>, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>32</sup> e a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>33</sup>.

O SUAS dividiu a gestão em três níveis: inicial, básica e plena. Na gestão inicial estão aqueles municípios que possuem conselho, plano e fundo municipal de assistência social. A gestão básica prevê que o município possua CRAS, diagnóstico social e secretaria executiva do conselho. E a gestão plena, além dos itens já mencionados, deve possuir um sistema de monitoramento e avaliação e atuar na proteção social especial de alta complexidade.

O município de Resende está inserido na gestão plena, pois conta com todos os requisitos elencados anteriormente. A Tabela 3 mostra o total de recursos recebidos em 2014. O maior repasse foi do município com três milhões de reais, estes gastos estão incluídos no pagamento da folha pessoal. O menor repasse ficou por conta do governo federal com trezentos e sessenta mil reais.

**Tabela 3 - Recurso total recebido no município de Resende/2014**

UNIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO RESENDE
R\$ 360.000,00	R\$ 427.350,00	R\$ 3.500.000,00

Fonte: A autora, 2015. Dados da Diretoria Financeira SUAS de Resende.

<sup>31</sup>O Plano Plurianual (PPA) define o planejamento geral das ações governamentais por um período de quatro anos.

<sup>32</sup>A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma lei que deverá ser elaborada anualmente pelos municípios baseada no PPA.

<sup>33</sup>A Lei Orçamentária Anual é um instrumento de planejamento e orçamento composto pela receita e despesas dos recursos públicos.

A Lei 12.435/2011 alterou a forma de repasse regular da União para os Estados, municípios e Distrito Federal. Dentre estas mudanças destaca-se a autorização para pagamento dos servidores efetivos da assistência social. Desta forma, o Conselho Nacional de Assistência Social estabeleceu através da Resolução 32/2011 que os municípios poderão utilizar até 60% dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, destinados a execução dos serviços socioassistenciais no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência do SUAS, definidas nas Resoluções CNAS n. 269/2006 e 17/2011.

Apesar desta prerrogativa o município acaba sobrecarregado com a maior parte dos salários e encargos sociais, fora as parcelas que nem sempre são depositadas em dia pelo governo federal e estadual. Este fato é um entrave na consolidação do SUAS e na organização do trabalho.

O orçamento é instrumento da administração pública, indispensável para a gestão da política de assistência social, e expressa o planejamento financeiro das funções de gestão e da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária (Art 46, Lei 12.435/2011). O município pesquisado vem buscando alcançar pelo menos 3% do orçamento público para investimentos na área de assistência social.

#### **4.1.6. Monitoramento e avaliação**

A Diretoria de Planejamento Estratégico do SUAS, no município de Resende, tem por finalidade o apoio a tomada de decisões estratégicas. Oferece assessoria e subsídios para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas na Assistência Social do Município, pautada na avaliação de documentos, interligando o que é esperado ao que é real e o que seria possível.

Vinculado à Diretoria está a vigilância socioassistencial (ainda embrionária), que agrega o setor de monitoramento e avaliação, que se organiza da seguinte forma hierárquica: Diretor de Planejamento Estratégico do SUAS; Coordenador da Vigilância Socioassistencial; Gerente de Monitoramento e Avaliação.

O setor de vigilância e monitoramento do município de Resende é responsável pela elaboração das estatísticas, acompanhamento e assessoramento aos gerentes de todos os programas da Assistência Social, de forma a garantir o correto preenchimento da mesma.

Este setor realiza a leitura dos números para identificar as deficiências e os pontos positivos de cada programa. Emite relatórios a serem debatidos com as demais diretorias e Secretário da Assistência para realização de mudanças estratégicas nos serviços.

#### **4.1.7. Gestão da informação**

O Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS) tem a função de suprir necessidades de comunicação no âmbito do SUAS e de acesso a dados sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A Rede é um instrumento de gestão, organizando a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados. Sua função é dar suporte a operação, financiamento e controle social do SUAS e garantir transparência à gestão da informação.

A Rede SUAS é composta por ferramentas que realizam registro e divulgação de dados sobre recursos repassados; acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais; gerenciamento de convênios; suporte à gestão orçamentária; entre outras ações relacionadas à gestão da informação do SUAS<sup>34</sup>.

No município de Resende existe um setor responsável pelo CAD SUAS<sup>35</sup>, onde um funcionário efetivo com formação em Recursos Humanos realiza o controle deste sistema, dando suporte à gestão do SUAS.

---

<sup>34</sup>Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 25 jun. 2105.

<sup>35</sup> O CadSUAS é o Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído pela Portaria nº 430, de 3 de dezembro de 2008. Nele são inseridas informações cadastrais da Rede Socioassistencial, Órgãos Governamentais e trabalhadores do SUAS.

#### **4.1.8. Política de recursos humanos**

Segundo Perez (2013), “o campo social tem sido marcado por atuações profissionais de baixa qualidade”. Para a autora, uma política apropriada de Recursos Humanos do SUAS é imprescindível para a garantia da qualidade dos serviços prestados.

A NOB/RH estabeleceu princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS. A gestão do trabalho aparece como uma questão estratégica para a oferta de serviços de qualidade. Portanto, faz-se necessário estruturar o trabalho, a qualificação dos trabalhadores do SUAS.

Uma diretriz proposta é o preenchimento de cargos através de concursos públicos. Cabe a cada nível de gestão contratar e manter o quadro de pessoal na quantidade necessária à execução dos serviços socioassistenciais.

A gestão do trabalho deve ainda estabelecer uma Política Nacional de Capacitação fundada no princípio de Educação Permanente, promovendo a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da Assistência Social. O princípio da interdisciplinaridade também deve ser incorporado a esta qualificação

Segundo a NOB/RH/SUAS, a gestão do trabalho deve ainda garantir a desprecarização dos vínculos trabalhistas no SUAS; garantir a educação permanente; realizar planejamento estratégico; garantir a gestão participativa e o controle social; integrar e alimentar o sistema de informação.

#### **4.2. Concepção sobre as Diretrizes propostas pela NOB/RH/SUAS**

A pesquisa de campo teve como sujeitos quatro gestores do SUAS e profissionais, divididos entre assistentes sociais e psicólogos. Estes serão identificados como gestor 1, 2, 3 e 4.

Neste item, analisaremos a percepção dos gestores a respeito da gestão do trabalho, tendo como referência as diretrizes da NOB/RH/SUAS. Os procedimentos metodológicos desta pesquisa já foram expostos na introdução deste trabalho, cabe

agora expor as categorias de análise dos dados coletados. Para tal discussão foram assim organizadas:

- concepção sobre as Diretrizes propostas pela NOB RH/SUAS;
- dificuldades encontradas no processo de implementação da gestão do trabalho;
- implementação da gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social;
- investimentos na Gestão do Trabalho;
- estratégias de enfrentamento.

A PNAS/2004 e a NOB /SUAS definem um novo modelo de gestão para a política de assistência social e impõem exigências relacionadas à gestão dos recursos humanos, considerados um dos eixos estruturantes do sistema.

Para Sposati (apud Brevilheri 2011), os recursos humanos na assistência social é matéria prima, pois esta não opera por tecnologias substitutas dos seres humanos. Assim é importante considerar o quantitativo de profissionais postos para coordenação e também a sua qualificação.

O novo ordenamento da política de Assistência Social trouxe diversas regulamentações, dentre elas destacamos a NOB RH/SUAS como parâmetro deste estudo. Esta pretende estabelecer diretrizes para a Gestão do Trabalho, onde destacamos: a necessidade de se conhecer quem são os trabalhadores da política de Assistência Social, estimulá-los e valorizá-los, implementar políticas de qualificação e identificar quais são os pactos necessários entre os gestores e trabalhadores da rede socioassistencial.

A NOBRH/SUAS não é uma lei, não existindo portanto a obrigatoriedade em executá-la. Ela é resultado de um ato normativo do Poder Executivo, sendo necessário um cuidado para que esta seja reconhecida pelo Poder Judiciário e não sofra as interferências de mudança de governo (Sposati, 2009).

No discurso inicial dos gestores, percebe-se a necessidade de se falar que a Assistência Social é uma política pública, assim como a Saúde e a Educação. Fato importante, visto o histórico de assistencialismo na política de assistência social brasileira.

O gestor 1 é formado em administração de empresas, os gestores 2 e 3 em serviço social e o gestor 4 em psicologia.

Nós somos política pública, mas, é [...] Nós não somos vistos assim ainda. É um caminho muito grande assim ainda pra assistência social, ser respeitada [...] **É UM PRECONCEITO, ASSIM NÉ?** Sim. Total. A gente ainda é visto como um assistencialismo total, a gente vê isso no nosso dia a dia. Eu imagino um técnico numa ponta [...], só que aqui dentro, quando as pessoas vem me procurar, é bem isso mesmo, sabe, então assim, é complicado a rede entender isso, porque a gente tem que trabalhar em rede, a gente tem que fazer esse trabalho de interação com outras secretarias, mas fazer essas secretarias entenderem o nosso trabalho, ainda é muito complicado. No Brasil, dos políticos especialmente, porque existe uma mudança de paradigma que a assistência social, no contexto que é hoje é muito nova, são dez anos só de SUAS, não é nada, comparado ao SUS, acho que tem mais de dez anos pra trás e ainda está em reestruturação, essa história do assistencialismo, é, às vezes, a grande definição das pessoas que não conhecem assistência social. Né? Até o nome a gente escuta as pessoas falarem, a gente estava discutindo isso, que é ação social, promoção social. (Gestor1, grifo da autora)

Quando o gestor 1 diz que é um preconceito total com a assistência social, podemos afirmar que tal fato decorre do processo histórico de clientelismo, filantropia, caridade que marcaram a assistência social no Brasil. Esta mudança de paradigma, a qual ele se refere, se dá no momento em que a Constituição Federal de 1988 institui a Política de Assistência como política de seguridade social não contributiva.

Ele menciona ainda a dificuldade de se trabalhar com outras secretarias, o que decorre do desconhecimento pelas outras políticas sobre o que é, o que se faz na política de Assistência Social. Este fato se deve a história da prática da assistência social no Brasil marcada por clientelismo, filantropia e caridade.

Perez (2013) sinaliza que o modelo setorizado das políticas sociais brasileiras gera um atendimento fragmentado de suas demandas. Assim uma intervenção realizada com um mesmo usuário acaba sendo compartimentalizado, acontecendo de forma isolada. A intersetorialidade nas políticas sociais necessitam de comunicação, atitudes e integração de recursos disponíveis (Perez, 2013, p. 67).

#### **4.3. Dificuldades encontradas no processo de implementação da gestão do trabalho**

O conceito de implementação está relacionado ao ato de conseguir efetuar uma ou mais condições para execução de alguma coisa.

Na política de assistência social, a implementação ocorre através de um conjunto de inovações tecnológicas e gerenciais. Assim, a função do departamento de monitoramento e avaliação torna-se primordial na implementação desta política, pois através dele o município será capaz de propor metas e analisar os resultados alcançados.

A implementação do SUAS vem seguindo as diretrizes da Norma Operacional Básica do SUAS, NOB/SUAS, aprovada em 2005 e revisada em 2012. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) o conceitua da seguinte forma:

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes tem o papel efetivo na sua implantação e implementação. (Brasil, 2004, p. 33)

A gestão do trabalho, por sua vez, precisa ser implementada em todo o território nacional para que sejam garantidos aos trabalhadores uma qualidade e segurança necessária no seu cotidiano de trabalho.

Um norte a ser seguido é a determinação da própria NOB/RH/SUAS de 2006, embora os gestores entrevistados afirmem que ela esteja ultrapassada e fora da realidade do município resendense.

Em relação a sua relevância, os gestores divergem, pois para eles, ao mesmo tempo que é um avanço na consolidação da política de assistência social, entende que ela também é um entrave na consolidação desta política ao determinar um quantitativo mínimo de profissionais diante da enorme demanda social.

Sim, conhecemos com certeza. Achamos completamente desatualizada, totalmente fora da realidade, principalmente em relação a isso, porque os municípios, com essa arrecadação pequena, Resende ainda tem uma arrecadação maior, agora Mesquita e Nilópolis tem uma arrecadação mínima e aí eles vão conseguir o que tá na NOB? Você não vai dar conta de fazer o que o Estado nos propõe: um acompanhamento familiar, grupos de convivência, não dá condições, mas talvez se a NOB se atualizasse e verificasse essa realidade municipal, o Estado seria obrigado a repassar mais. O município é obrigado a contratar, mas a NOB não está na realidade do município, mas a demanda cada vez mais vem e pra isso a perspectiva deles aumenta.

Como vou fazer um acompanhamento familiar, com qualidade, sem um técnico? Como vou fazer um grupo de fortalecimento de vínculos sem técnico, sem recurso? Cada vez mais tem demanda em relação a quantidade e qualidade, como a gente avança nisso? (Gestor 1)

Sim. O documento se apresenta como um avanço para a consolidação da Política de Assistência Social, entretanto também pode ser um entrave, como por exemplo, quando pensamos a equipe mínima de um CRAS 1000, sendo dois assistentes sociais e um psicólogo. Essa orientação não condiz com a realidade de demanda da assistência social. E infelizmente muitos municípios se embasam nessa normativa, não se sensibilizando com a relação demanda X corpo técnico. Assim faz-se necessário uma reavaliação e uma nova normativa que realmente atenda às necessidades do município. (Gestor 2)

Toda a norma se apresenta como avanço positivo para a consolidação da Política de Assistência Social. Considero como ponto negativo o item IV, Equipes de Referência, que não condiz com a realidade municipal. Acredito também, que a NOB deve ser melhor divulgada para os gestores municipais (prefeitos e secretários) a fim de não se constituir letra morta. (Gestor 3)

A baixa arrecadação dos municípios é um fator apresentado como entrave à implementação do trabalho, pois o percentual repassado aos municípios, segundo os entrevistados, ainda é insuficiente para atendimento de todos os serviços com qualidade.

Em relação ao orçamento, todos concordam que ainda é pouco comparado a outras políticas públicas e que é preciso lutar para que a assistência social seja reconhecida como prioritária.

Os dados que eu tinha na Conferência Estadual de Assistência Social do ano passado e que poucas equipes conheciam: quanto se gastavam com folha. O município de Resende não chegava a 2,7% de gastos com a assistência social, sendo que a folha é 2% disso e o restante, contando com os financiamentos, era 0,7%, então quando se fala 5% se pleiteia 5% e se acha pouco. Quando eu falei na Conferência, representando a nossa região e levei esses dados, eu falei que era bom porque quase dobra, aqui em Resende. (Gestor 1)

A NOB/SUAS/2012 prevê o financiamento compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e é viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes. Assim, os municípios devem destinar recursos próprios para o custeio, por exemplo, de benefícios eventuais, atendimento a situações emergenciais, infraestrutura do Conselho Municipal de Assistência Social, além do cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Ainda em relação ao orçamento da assistência e gastos com os programas, o gestor justifica a dificuldade em garantir a contrapartida do município, em relação aos projetos e programas sociais advindos do governo estadual e federal.

O gasto é cerca de 40 a 60 % a mais ou menos nos recursos humanos. O acordo com o secretário de fazenda para liberar a verba municipal é uma coisa que não tem como adiar, até pra receber o recurso do financiamento eu tenho que comprovar para o Estado que eu empenhei esse recurso. Eu elevei esse recurso no orçamento municipal pra poder ter essa contrapartida e com isso ter acesso a repasses mensais [...], e é difícil fazer eles entenderem quem está na fazenda ou em outros setores. É difícil, porque quem tá na boca do cofre sabe o que tá funcionando muito melhor do que nós. O desafio é fazer com que toda a rede entenda. (Gestor 2)

O economista Evilasio Salvador mostra em seu livro, “*Fundo público e Seguridade Social no Brasil*”, a dinâmica e o entrelaçamento que perpassam historicamente pelas políticas econômicas, dentro de um modelo neoliberal, onde o Estado social determina e influencia as políticas governamentais sobre as políticas públicas, penalizando as políticas sociais. Nesse caso, a seguridade social, pois compromete parte de seus recursos, oriundos do fundo público, para setores da economia e, neste momento específico, as políticas financeiras. O fundo público é um instrumento fundamental para o Estado social. Está estruturado internamente pelo Orçamento Geral da União (OGU), o qual prevê a destinação dos recursos públicos, divididos entre o financiamento de políticas sociais e políticas fiscais, que beneficiem os organismos financeiros, aplicando a Desvinculação da Receita da União (DRU).

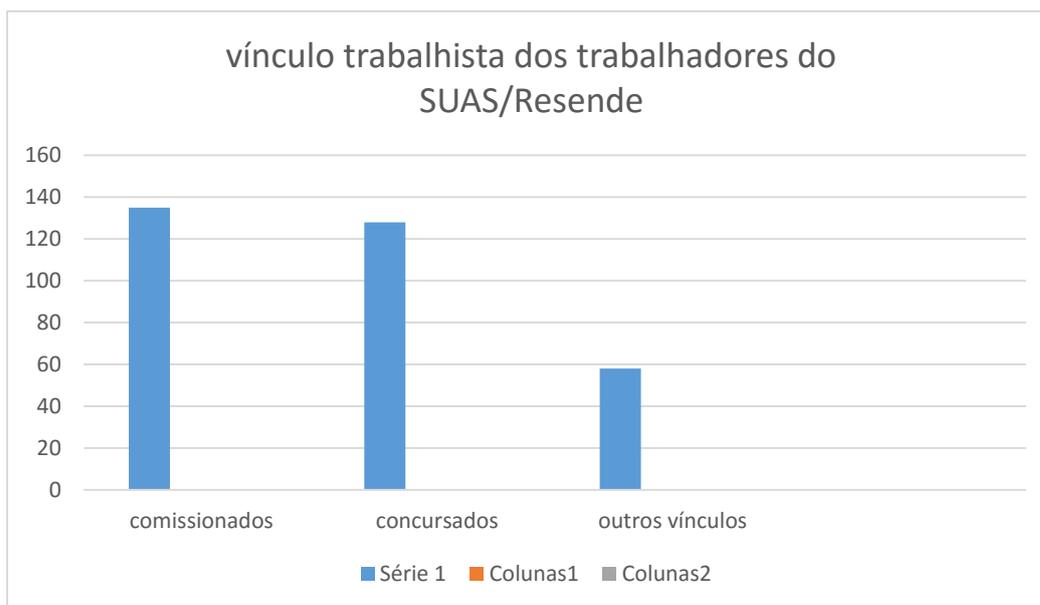
A análise sobre fundo público, produzida por Evilasio Salvador, esclarece que o fundo público é um conceito construído para investigar os processos pelos quais o capitalismo perdeu a sua capacidade regulatória. Francisco de Oliveira também procura esclarecer, citando que "fundo público [...] é um mix que se forma e se representa na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado sociopolítico, e as razões dos capitais, que é a privada" (p. 87). É a luta de classes, o deslocamento da esfera privada para a pública. De forma indireta, da reprodução geral do capital (subsídios, negociações de títulos e de garantias de financiamento), como elemento presente na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor da sociedade capitalista.

Todo este processo influencia na composição das equipes de trabalho, pois o custo do cargo comissionado e dos contratos temporários é bem menor para os

municípios. Acontecendo ainda de forma irregular, pois numa mesma equipe pode conter profissionais que atuam na mesma função recebendo salários diferenciados.

A pesquisa documental realizada no Censo SUAS Municipal (2013) constatou que a composição dos trabalhadores da política municipal de assistência social está em desacordo com a NOB/RH, pois o quantitativo de cargos comissionados é um pouco maior do que os concursados. Segue tabela ilustrativa:

**Tabela 4 - Vínculo trabalhista dos trabalhadores do SUAS/Resende**



Fonte: A autora, 2015. Dados extraídos do CENSO SUAS 2013.

Percebe-se aqui, a incidência maior de comissionados representados por 135 trabalhadores, o que ainda não é um ideal a ser seguido, pois como preconiza a NOB/RH/SUAS o investimento da gestão sempre deverá priorizar os trabalhadores estáveis no intuito de garantir a continuidade das ações sem prejuízos aos usuários e suas famílias. Em menor número, aparecem os outros vínculos de trabalho, representados por 58 funcionários.

A Constituição Federal garante a possibilidade de nomeação de servidores de carreira para cargos em comissão, desde que sejam destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. As diretrizes desta Norma reafirmam a profissionalização das funções de gestão e, nesse sentido, para as funções de coordenação devem ser priorizados os servidores efetivos.

Este quadro representa a situação atual do mundo do trabalho, onde vimos um processo contínuo de precarização das relações de trabalho, e conseqüentemente, os trabalhadores do SUAS se veem inseridos nesta lógica reducionista.

Sendo assim, foi percebido que existem diversas dificuldades em manter, completar e ampliar as equipes de referência.

A minha gestão iniciou-se em janeiro de 2013, já havia um concurso em andamento (junho de 2010), entretanto o lotaciograma da prefeitura estava fechado para assistentes sociais e psicólogos, assim conseguimos convocar funcionários somente a partir de maio de 2014. Hoje, a Proteção Social Básica conta com seis Centros de Referência da Assistência Social, em quatro deles contamos com equipe mínima completa, em dois a equipe está desfalcada, faltando um assistente social e um psicólogo. Há a previsão de novo concurso para o corrente ano. O desafio é não somente recompletar as equipes, mas sim ampliá-las. Dos seis CRAS, temos nove assistentes sociais, todos concursados e doze psicólogos, sendo somente um cargo comissionado. Quanto aos gerentes de CRAS, temos duas pedagogas, duas assistentes sociais e duas psicólogas, se apresentando como uma equipe de gestão multidisciplinar, destas, três são cargos comissionados e três são concursadas. (Gestor 3)

Nesta fala, percebemos a situação em que vivem vários municípios brasileiros onde a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>36</sup> os obriga a controlar os gastos com a folha de pagamento, onde a mesma não pode exceder 60% da despesa com pessoal. Estes gastos representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Entre 1996 e 2000, os Estados brasileiros gastaram, em média, 67% de suas receitas líquidas com o pagamento de pessoal (dados da Secretaria do Tesouro Nacional).

A NOB/RH/SUAS/ determina, no item referente às equipes de referência<sup>37</sup>, a seguinte composição mínima:

---

<sup>36</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, visa a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo 3 estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Em particular, a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988.

<sup>37</sup> A NOB/RH/SUAS entende como equipe de referência àquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

**Quadro 1 - Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)**

<b>Pequeno porte I</b>	<b>Pequeno porte II</b>	<b>Médio, grande, metrópole e DF</b>
Até 2500 famílias referenciadas	Até 3500 famílias referenciadas	A cada 5000 famílias referenciadas
1 assistente social 1 psicólogo	2 assistentes sociais 1 psicólogo	2 assistentes sociais 1 psicólogo 1 profissional do SUAS
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: NOB/RH/SUAS/2006.

As equipes de referência para os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

Já as equipes de referência para a proteção social especial são determinadas segundo o nível de complexidade.

**Quadro 2 - Média complexidade: Centro de Referência Especializado de Assistência Social**

<b>Municípios de gestão inicial e básica</b>	<b>Municípios com gestão plena e Estados com serviços regionais</b>
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio para abordagem com indivíduos	4 profissionais de nível superior ou médio para abordagem com indivíduos
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: NOB/RH/SUAS/2006

O CREAS de Resende tem a capacidade de atendimento de 80 indivíduos. Seu trabalho se divide em mini equipes referenciadas aos territórios dos CRAS.

Assim, por exemplo, uma equipe de atendimento ao idoso vai trabalhar juntamente a equipe do CRAS onde a incidência de casos é mais expressiva.

Já a alta complexidade ofertada para crianças e adolescentes está sob responsabilidade de uma Fundação<sup>38</sup>. Percebemos que, mesmo após a aprovação do SUAS e a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, o município ainda resiste em repassar a responsabilidade dos abrigos para a Secretaria de Assistência Social. Este fato se deve a escolhas político-partidárias e não a uma escolha por uma política pública.

Assim, o Gestor 3 acredita que ainda existam medidas a serem tomadas para melhor estruturação das equipes de trabalho. Ele sinaliza, por exemplo, a configuração dos abrigos como incoerentes com o que apregoa a PNAS.

Sim, diversas, como: a estrutura da Proteção Social de Alta Complexidade não condiz com o desenho da Política de Assistência Social, estando às casas de acolhidas para criança e adolescentes sob administração de uma fundação, bem como as equipes de trabalho não atendem o pressuposto do item IV; e o plano de carreira, cargos e salários para trabalhadores do SUAS. (Gestor 3)

No município, ainda existe uma instituição de longa permanência para idosos, administrado por uma entidade filantrópica. Esta instituição recebe subvenção do município para o custeio de idosos sem condições de sustentabilidade financeira e familiar.

### Quadro 3 - Alta complexidade: equipe mínima para abrigo institucional

Profissional/função	Escolaridade	Quantidade
Coordenador	Nível superior ou médio	1 profissional para até 20 usuários acolhidos
Cuidador	Nível médio e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários por turno
Auxiliar cuidador	Nível fundamental e qualificação específica	1 profissional para até 10 usuários por turno

Fonte: NOB/RH/SUAS, 2006.

<sup>38</sup>Fundação CONFIAR, inaugurada em 1991, pelo Departamento de Trabalho e Promoção Social para organizar e executar as políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes. Nesse início, a Fundação CONFIAR desenvolvia dois programas: Gente Grande e Casa Abrigo, criado em 1991 para atender crianças e adolescentes em situação de risco.

Em 2012, o município implantou o Programa Família Acolhedora, em parceria ao Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente. Este programa conta com um coordenador formado em serviço social, um assistente social e um psicólogo.

A NOB/RH/SUAS traz princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho. Ela determina a necessidade de definição de equipes permanentes de referência, estabelecimento de planos anuais de capacitação, de implantação de planos de carreiras, cargos e salários (Perez, 2013).

Percebe-se que um dos entraves no desenvolvimento do SUAS nos municípios brasileiros são os recursos humanos. A falta de recursos financeiros para compor uma equipe mínima é recorrente, o que dirá recurso para ampliá-la.

O Quadro 4 mostra o quantitativo de assistentes sociais e psicólogos em exercício nos equipamentos de Resende. Dos seis CRAS, cinco possuem dois assistentes sociais e dois psicólogos na equipe mínima, ficando apenas um CRAS fora das determinações da NOB/RH/SUAS. Na proteção especial, o CREAS é o equipamento que possui o maior número de técnicos, enquanto o Serviço de Abordagem é o que possui o menor número de técnicos, sendo que o assistente social é o mesmo da equipe do Centro Pop.

#### **Quadro 4 - Quantitativo de técnicos nos equipamentos da proteção básica e proteção especial**

<b>Equipamentos</b>	<b>Assistentes Sociais</b>	<b>Psicólogos</b>
CRAS Lavapés	02	03
CRAS Jardim Esperança	02	02
CRAS Paraíso	02	02
CRAS Itapuca	01	01
CRAS Toyota	02	02
CRAS Itinerante	02	02
CREAS	06	07
Centro POP	02	03
Família Acolhedora	02	01
Serviço de abordagem Social	01	01
<b>Total:</b>	<b>21</b>	<b>23</b>

Fonte: A autora, 2015.

As iniciativas ligadas à assistência social estiveram por muito tempo ligados à filantropia, contando com poucos recursos humanos e recursos financeiros. Tal fenômeno, pelo que percebemos, se repete até os dias atuais mesmo diante da implantação do SUAS em todo o país. Isto afeta diretamente a qualidade dos serviços prestados à população e a garantia de direitos.

#### **4.4. Investimentos na gestão do trabalho**

A NOB/RH/SUAS é um importante instrumento de gestão e controle social, sendo referência para os trabalhadores do SUAS. Ela determina que os Municípios, Estados e União deverão investir na gestão do trabalho de forma compartilhada.

Cada ente federativo terá suas responsabilidades, como a realização de concursos públicos, oferecimento de espaços físicos adequados, equipamentos e material de consumo.

Caberá ainda, instituir mesas de negociação do SUAS, discutir os planos de carreiras, cargos e salários, elaborar política de capacitação e preencher o CADSUAS.

Na fala do Gestor 3 foi observado que existe uma preocupação em selecionar os técnicos conforme as necessidades dos programas e também dos próprios trabalhadores.

Na SMASDH, temos uma profissional de Recursos Humanos que é responsável pelo acolhimento dos novos profissionais e pela gestão do CadSUAS. Quem decide o local de trabalho do funcionário é a equipe da Gestão do Trabalho. A princípio, quando um novo profissional se apresenta, é analisado o equipamento que está com equipe defasada. Entretanto, procuramos verificar o local de moradia, as possíveis especializações e as experiências profissionais, a fim de que o profissional exerça suas funções da melhor forma possível. (Gestor3)

No sistema do CADSUAS de Resende consta cadastrados seis CRAS, um Centro POP, um CREAS e três Unidades de Acolhimento. Este sistema permite todo o cadastramento da rede socioassistencial das prefeituras, o quantitativo de recursos humanos cadastrados, seu vínculo de trabalho e nível de escolaridade. Para

o sucesso deste sistema, este deverá ser atualizado constantemente pelos municípios através de seus administradores.

Em relação a estratégias de contratação e concurso público, observamos que ainda existe uma dificuldade em ampliar o número de vagas devido à lógica atual de cortes de gastos na política social.

O último concurso foi em junho de 2010. Há previsão para novo concurso nesse ano (2015). Existe plano de carreira, cargos e salários na Prefeitura Municipal de Resende, onde os trabalhadores do SUAS estão contemplados como servidores municipais. (Gestor 2)

A realização de concursos públicos nos municípios brasileiros vem sendo afetado pelos cortes orçamentários. Neste ano de 2015 está ocorrendo um atraso nos editais, devido ao impasse pela aprovação da Lei Orçamentária Anual. A autorização para concursos tem impacto orçamentário e fiscal nos três entes federados.

Outro entrave à realização de concursos é a Lei 4.330 que permite a subcontratação em empresas públicas. Esta lei afeta diretamente todos os trabalhadores, visto que ela permite terceirização ilimitada. Para os especialistas em direito público, esta lei fere o princípio da meritocracia, pois faz com que os funcionários cheguem ao setor público sem concurso, contrariando as determinações da Constituição Federal de 1988.

Considerando este cenário nacional, como garantir um quadro de referência de profissionais designados para o exercício das funções essenciais de gestão? E ainda como investir em Educação Permanente se a maioria dos funcionários não são efetivos?

#### **4.5. Estratégias de enfrentamento e Educação Permanente**

Em março de 2013, o CNAS aprovou através da Resolução nº 04, a Política Nacional de Educação Permanente, PNEP/SUAS. Esta política estabelece princípios e diretrizes para a instituição no SUAS da perspectiva política-pedagógica fundada na Educação Permanente.

Visa fortalecer a profissionalização dos trabalhadores do SUAS, para tanto contempla duas dimensões: a dimensão do trabalho e a dimensão pedagógica. A primeira dimensão reconhece o trabalho como categoria fundamental para se concretizar o SUAS e a segunda dimensão procura processos contínuos de formação e capacitação (PNEP/SUAS/2013).

No município pesquisado, observamos que não existe uma política estruturada de Educação Permanente. Conforme discurso do Gestor 2, existem esforços no sentido de se estruturar um modelo na gestão do SUAS em Resende.

Não existe uma política de capacitação estruturada. Entretanto, no segundo semestre de 2014 foi incorporada à equipe da Gestão do Trabalho uma assistente social concursada que assumiu a função de supervisão técnica, onde deverá desenvolver a capacitação continuada com profissionais da PSB e PSE. No último trimestre de 2014 foi realizado um diagnóstico com cada equipe e no momento está sendo desenvolvido o plano de trabalho para o primeiro semestre de 2015. (Gestor 2)

Apesar do Gestor 2 sinalizar sobre a gestão do trabalho, nesta pesquisa não identificamos nenhum setor específico de gestão do trabalho e nenhum plano de capacitação. Em relação à participação dos técnicos em capacitações externas, o gestor comenta que sempre que eles solicitam são liberados e que existe um apoio estrutural e financeiro para tais cursos.

Segundo a NOB/RH, os Gestores Municipais deverão liberar os técnicos para participarem da capacitação sem prejuízo dos recebimentos e com as despesas correspondentes de participação de acordo com o Plano de Capacitação.

A Política Nacional de Capacitação, PNC/SUAS, deve estar estruturada segundo uma lógica de patamares formativos progressivos: capacitação introdutória, atualização, aperfeiçoamento, especialização e mestrado profissional.

Sempre que um funcionário solicita participação em capacitação, este é liberado sem reposição de hora, mediante a apresentação de certificado; sempre que possível é liberado o transporte para a sua condução; recebem diárias de locomoção; também é feito a ajuda de custo de viagens, quando pertinentes ao trabalho na Secretaria. Em 2014, trinta e cinco funcionários da PSB e PSE participaram de capacitação profissional fora do município de Resende. (Gestor 2)

Ainda segundo a NOB/RH, a capacitação dos trabalhadores da Assistência Social deve ser feita de forma sistemática e continuada, por meio da elaboração e implementação de planos anuais de capacitação; tem que ser sustentável com a

provisão de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais adequados; participativa com o envolvimento de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos; nacionalizada, com a definição de conteúdos mínimos, respeitando as diversidades e especificidades; descentralizada, sendo executada de forma regionalizada, considerando as características geográficas dessas regiões, Estados e municípios. E por fim, avaliada e monitorada com suporte de um sistema informatizado e com garantia do controle social.

A partir destas análises, ora apresentadas, explicitaremos a seguir a percepção dos profissionais de serviço social e psicologia em relação ao trabalho no SUAS. Tal percepção torna-se fundamental para aprimoramento desta política.

#### **4.6.**

#### **A percepção acerca do trabalho no SUAS: assistentes sociais e psicólogos da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos**

Enquanto política pública que assegura direitos sociais, a definição de trabalhadores deve contar com equipe multiprofissional, que possa atuar de forma ampla, de modo a construir respostas profissionais às complexas e múltiplas demandas da realidade, que se objetivam nas necessidades sociais (CFESS/CRESS/2010).

O debate em torno da definição dos trabalhadores da assistência social deve pautar-se em dimensões éticas, políticas e técnicas que reconheçam o trabalho na assistência social como espaço de defesa e ampliação de direitos, de reconhecimento dos usuários dessa política como sujeitos coletivos, partícipes de sua construção e de respeito às competências e atribuições de cada profissão, regidas por suas regulamentações específicas, bem como seus códigos de ética.

A pesquisa Munic 2009 revelou uma expansão do quadro de trabalhadores com acréscimo de 30,7%, entre 2005 e 2009, saltando de 139.549 trabalhadores em 2005 para 182.436 em 2009. Entretanto, esse aumento não acompanhou o aumento total de trabalhadores nas prefeituras. Em relação a estes, sua representatividade sofreu um decréscimo de 1,9%, o que nos revela a necessidade de assegurar sua

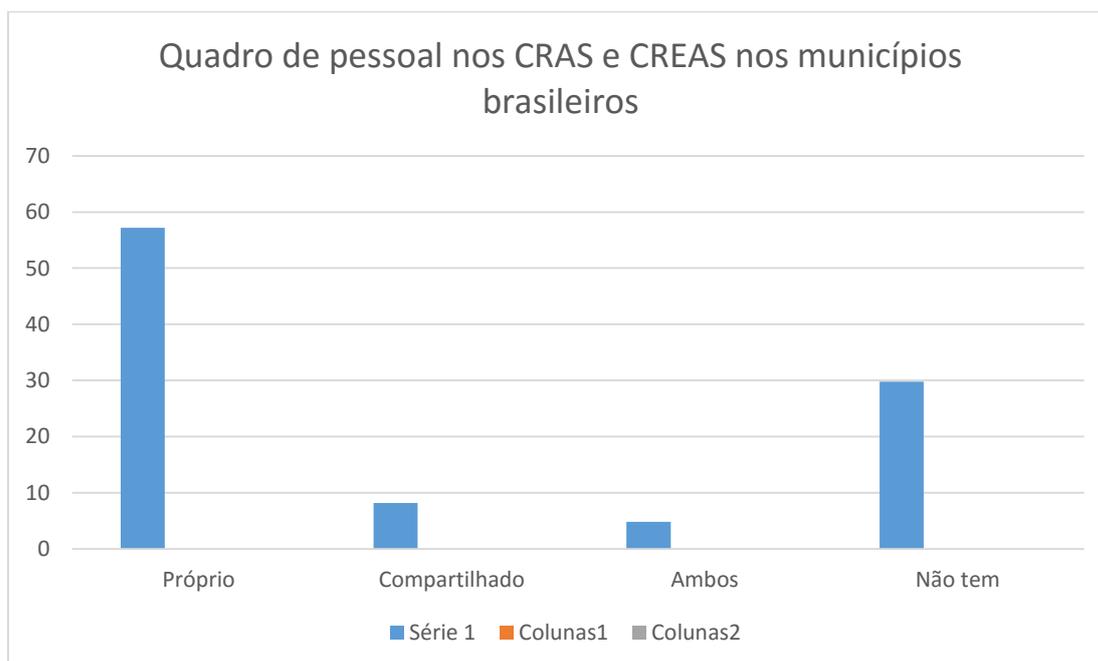
ampliação em condições adequadas e garantir a profissionalização da política de assistência social em todas as suas dimensões, desde sua execução até o planejamento, avaliação e monitoramento, gestão da informação e apoio e assessoria técnica às instâncias de controle social.

Pesquisas desenvolvidas pela PUC São Paulo<sup>39</sup>, PUC Rio Grande do Sul e Universidade do Maranhão, através dos programas de pós-graduação, trazem dados significativos sobre a implementação do SUAS nos municípios brasileiros.

Em relação à estrutura de pessoal nos CRAS e CREAS, a pesquisa aponta que 57,2% dos municípios possuem quadro de pessoal próprio, onde apenas 8,2% compartilham com outros órgãos.

O SUAS preconiza a disponibilidade da equipe técnica, o que não garante melhorias nas condições de trabalho visto que este se caracteriza por precarização, contratos temporários, baixos salários e sobreposições de ações.

**Tabela 5 - Recursos Humanos nos municípios brasileiros**



Fonte: A autora, 2015.

Nossa pesquisa de campo buscou a percepção dos assistentes sociais e psicólogos em relação ao trabalho no SUAS, levando em consideração os avanços

<sup>39</sup> Este estudo encontra-se publicado no livro *O sistema único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*.

e as dificuldades encontradas nesse processo, bem como as estratégias de enfrentamento das mesmas.

#### 4.6.1. Análise dos profissionais sobre a gestão do trabalho

Os assistentes sociais e psicólogos participantes da pesquisa responderam a um questionário com perguntas abertas e fechadas. Foi enviado, via e-mail, para 21 assistentes sociais e 23 psicólogos dos CRAS e CREAS. Retornaram com os questionários: 14 técnicos, sendo sete graduados em serviço social e sete em psicologia.

**Quadro 5 - Quantitativo de profissionais participantes da pesquisa**

Assistentes Sociais	Psicólogos
07	07
<b>Total: 14</b>	

Fonte: A autora, 2015.

Na história da política de assistência social, percebemos a maior incidência destes profissionais, principalmente os assistentes sociais, que mesmo antes da Constituição de 1988, já atuavam na extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA), constituindo seu principal quadro de trabalhadores e, com atuação crítica, condenavam as tendências clientelistas de suas direções e defendiam sua transformação e extinção.

Em relação à continuidade da formação, 12 técnicos possuem pós-graduação *latu sensu* e dois não possuem especialização.

**Quadro 6 - Formação técnica**

<b>Pós-graduação <i>lato sensu</i></b>	<b>Mestrado</b>	<b>Doutorado</b>
12	0	0
<b>Total: 12</b>		

Fonte: A autora, 2015.

A Educação Permanente deve ser garantida a todos os trabalhadores do SUAS, deverá assim ser preservado momentos para estudos e capacitação continuada no horário de trabalho, além de apoio ao profissional para participação em cursos de qualificação, especialização, mestrado ou equivalentes, que visam o aprimoramento profissional.

No item relacionado ao tempo de trabalho na política de assistência social, percebemos uma semelhança em relação ao tempo de trabalho. Doze entrevistados estão apenas há um ou dois anos na função, enquanto dois estão há mais de 3 anos na assistência social. Nenhum técnico que respondeu ao questionário possuía mais de cinco anos na assistência social. Este fato deve-se à substituição dos antigos técnicos comissionados por técnicos concursados.

**Quadro 7 - Tempo de trabalho na Assistência Social**

<b>Tempo de trabalho: 1 a 2 anos</b>	<b>Tempo de trabalho: 3 a 5 anos</b>
12 técnicos	02
<b>Total: 14</b>	

Fonte: A autora, 2015.

Vale ressaltar que o município não possui faculdade de serviço social. Os profissionais concursados são migrantes de cidades que possuem este curso. Este fato prejudica de uma certa forma a manutenção da equipe técnica visto que estes profissionais acabam muitas vezes voltando para seu município de origem como concursados em outras políticas.

Já a carga horária sofreu diferenças pois a categoria de assistentes sociais já conquistaram o direito as 30 horas de trabalho semanal enquanto os psicólogos continuam com as 40 horas.

A jornada de trabalho do assistente social foi modificada em 2010 através da Lei Nacional 12.317 que estabeleceu 30 horas semanais de trabalho no máximo. O

município de Resende incorporou esta Lei em 2011 através de lei municipal. Já os psicólogos ainda aguardam a aprovação no Congresso Nacional da PL 3.338/08 sobre a redução da carga horária semanal.

Atualmente, não há dúvidas que o setor público é o que mais emprega assistentes sociais, em especial as áreas de Saúde e Assistência social. No âmbito municipal, a demanda pelo trabalho realizado pelo Serviço Social tem crescido consideravelmente, principalmente com após a instituição dos processos de descentralização e municipalização trazidos pela Constituição Federal de 1988.

Iamamoto (2007, p. 124), afirma que “a municipalização das políticas públicas vem redundando em uma ampliação do mercado profissional de trabalho” do assistente social. Nessa perspectiva, ganha destaque a política de assistência social, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, que oferece serviços, programas e benefícios para as camadas mais pobres da população.

O acirramento da questão social direcionou para a assistência social a responsabilidade de prover sustentabilidade aos seus usuários., e principalmente fez com que os assistentes sociais vivenciassem um período de crescimento da demanda pelos seus serviços, ao passo que os recursos voltados para a área social se tornaram cada vez mais escassos.

Os assistentes sociais têm se mobilizado pela conquista de melhores condições de trabalho, pois enquanto trabalhador assalariado, as condições de precarização decorrentes da reestruturação produtiva têm atingido o seu fazer profissional, muitas vezes comprometendo a saúde dos profissionais e a qualidade dos serviços prestados aos usuários dos seus serviços.

Destaca-se em relação ao vínculo de trabalho um domínio maior de servidores concursados, onde 11 são concursados e apenas 03 comissionados. Estes dados revelam um ponto positivo já que os técnicos efetivos o município vem obedecendo as diretrizes da NOB/RH/SUAS.

#### **Quadro 8 - Vínculo de trabalho**

<b>Estatutário</b>	<b>Comissionado</b>
11	03
<b>Total: 14</b>	

Fonte: A autora, 2015.

Dados do Censo SUAS 2010 sobre vínculo de trabalho mostra que, nacionalmente, existem no CRAS 30% apenas de servidores efetivos e 32% no CREAS, o que contraria as diretrizes da NOB/RH.

Em relação ao Plano de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS), estes expressam o modo como a administração pública compromete-se com o desenvolvimento profissional dos servidores públicos para melhorar a qualidade dos serviços prestados à população usuária.

Este plano deverá conter a evolução do servidor na carreira, considerando-se a formação profissional, a capacitação, a titulação e a avaliação de desempenho, com indicadores e critérios objetivos (quantitativos e qualitativos), negociados entre os trabalhadores e os gestores da assistência social.

O Plano de Cargos e Salários do município, Lei 2.333/2002, dispõe sobre a progressão através do merecimento, onde o servidor deverá cumprir o interstício mínimo de três anos de efetivo exercício no período salarial em que se encontre. O merecimento é adquirido durante o período de permanência do servidor em seu padrão, devendo o mesmo completar o interstício mínimo requerido até o último dia do mês anterior ao da apuração.

Em relação à remuneração dos empregos de nível superior são os fixados nos níveis: Nível Superior (NS) e Nível Superior Tempo Integral (NSTI). Cada nível corresponde a uma faixa salarial composta de quinze padrões designados alfabeticamente de A a P. Os servidores que se especializarem em pós-graduação *lato sensu*, mestrado e doutorado poderão ter acrescido aos seus salários respectivamente, 30%, 40 e 70% a mais sobre sua remuneração. Este Plano de Cargos e Salários (PCC) é o mesmo para todos os servidores. Não existe um específico para os trabalhadores da assistência social.

Em respeito aos pontos positivos do SUAS, alcançou o maior número de respostas o item referente ao ***planejamento do trabalho e reconhecimento do trabalho pela população, com sete respostas e em menor número o reconhecimento institucional com quatro respostas apenas.***

O SUAS, através da Lei 12.435, vem permitindo serviços continuados com famílias e indivíduos vulnerabilizados em todo o território nacional. Este fato traz como consequências imediatas o reconhecimento pela população usuária da importância que a assistência social tem para a sua sobrevivência.

Conforme a NOB/SUAS/2012, a assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da seguridade social.

Deverá propor seguranças de acolhida, renda, convívio familiar, desenvolvimento da autonomia, apoio e auxílio, sob forma de benefícios eventuais. Os usuários da política de assistência social são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, sem contribuição prévia a provisão dessa proteção.

Para que se garanta esta segurança é necessário que haja um planejamento do trabalho. Este item foi considerado pelos sujeitos pesquisados como uma necessidade cada vez maior nos CRAS e CREAS, fato este que consideramos um grande avanço diante da história de improvisos e amadorismos praticados na área de assistência social.

#### Quadro 9 - Pontos positivos do suas

Planejamento do trabalho	07
Maior autonomia	06
Maior reconhecimento do trabalho pela população	07
Maior reconhecimento profissional e institucional	04
Total	24

Fonte: A autora, 2015.

Contrastando estas respostas seguem os pontos negativos, onde o maior percentual de respostas foi o referente ao **acúmulo de tarefas**, com nove respostas, fato observado pela grande demanda de atendimentos e reduzido número de técnicos para o atendimento social. Além disso, a “padronização” dos serviços socioassistenciais vem exigindo cada vez mais uma carga administrativa e burocrática para os técnicos, tornando-se rotina o preenchimento de fichas e longos cadastros para a concessão de benefícios.

Em menor número, no item referente à **interferência do gestor nos assuntos técnicos** observamos um percentual menor, apenas três responderam. Fato interessante, vide a história de clientelismo e primeiro damismo vivido pela política

de assistência social brasileira. Aparentemente este fato não ocorre com frequência no município pesquisado.

#### Quadro 10 - Pontos negativos do SUAS

Acúmulo de tarefas	09
Ausência de capacitação permanente	04
Condições inadequadas do trabalho	04
Interferência do gestor	03
Ausência de metodologia de trabalho sistemático	04
Total	24

Fonte: A autora, 2015.

As últimas perguntas do questionário se constituíram em três questões abertas. A primeira, referente à *rotina de trabalho*, responderam em sua maioria que era composta por cadastramentos, visitas domiciliares, divulgação de serviços sociais, encaminhamentos, articulação com a rede e rotinas administrativas.

A segunda questão era relacionada a *pressões e demandas profissionais*. Foram elencados como expressivos: dificuldade de se trabalhar em rede; demandas por habitação e suporte alimentar; entrega de relatórios com prazos curtíssimos a justiça (CREAS); dificuldades com conselho tutelar; precariedade dos espaços físicos; falta de técnicos suficientes para a demanda atendida; desconhecimento dos governantes e servidores sobre o que é a assistência social; solicitação de soluções imediatas que vão além das competências de uma política de assistência social; desgaste emocional; trabalho tipo plantão/pronto atendimento.

Estes pontos sinalizados mostram a realidade cotidiana em que vive a assistência social brasileira. “A retração do Estado em suas responsabilidades e ações no campo social manifesta-se na compressão das verbas orçamentárias e no deterioramento da prestação de serviços sociais públicos” (Iamamoto, 2007, p. 42-43). Em consequência disto, a população tem encontrado baixa qualidade dos serviços prestados no sistema de proteção social.

Temos, por um lado, o crescimento da pressão na demanda por serviços, cada vez maior, por parte da população usuária mediante o aumento de sua pauperização. Esta se choca com a já crônica – e agora agravada – falta de verbas e recursos das instituições prestadoras dos serviços sociais públicos, expressão da redução de gastos sociais recomendada pela política econômica governamental, que erige o mercado com a “mão invisível” que guia a economia. (Iamamoto, 2007, p. 160, grifo do autor)

A última questão era um *comentário geral* sobre o trabalho na Assistência social. Responderam, em sua maioria, que apesar de todas as dificuldades e desafios, constituía-se em um trabalho instigante, gratificante e desafiador que exige comprometimento e trabalho em equipe.

Percebemos, nesta pesquisa de campo, que o trabalho no SUAS vem ocupando cada vez mais a preocupação de gestores e técnicos desta política. As dificuldades e desafios cotidianos exigem profissionalização, capacitação e obviamente, comprometimento com a causa.

O acirramento da questão social vem afetando diretamente o trabalho na assistência social, o que se repercute diretamente sobre a atuação técnica. Assim, não há quantitativo suficiente para atender a tantas demandas imediatas.

Nossa visão é que realmente ocorre todo este desgaste advindo do contexto de precarização em que vive as famílias brasileiras, onde a necessidade de sobrevivência torna-se objetivo fundamental. E que este fato vem atingindo diretamente as “forças”, tanto dos técnicos quanto da própria rede de serviços, que se veem “sufocadas” com tantas demandas e pouquíssimos recursos financeiros e humanos.

A ofensiva neoliberal incidiu da mesma forma, na condição de trabalhador assalariado do SUAS que, através das novas e múltiplas demandas, tem sua prática cada vez mais requisitada, principalmente, pelo setor público, à medida que a valorização e as condições de trabalho se tornam precarizadas e a qualidade dos serviços prestados tende a ser comprometida.

Conforme Mota (2009), o Estado brasileiro, ao absorver as demandas que derivam do agravamento das condições de vida e trabalho da população através de políticas compensatórias, tem-se a assistência social como principal estratégia de enfrentamento da questão social, e nesse caso, esta política passa a assumir e comprometer-se com uma significativa parcela da população, incumbindo-se a ela

“a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social” (Mota, 2009, p. 144).

## 5 Considerações finais

Esta dissertação é resultado de questionamentos acerca da implementação da gestão do trabalho no SUAS no município de Resende, sob a ótica dos gestores e profissionais de serviço social e psicologia. Neste processo, percebemos o contexto histórico, político e econômico que determinaram a política de assistência social no Brasil e a organização e gestão do trabalho no SUAS.

No capítulo I, destacamos a proteção social no mundo até os caso brasileiro. Percebemos que a proteção social oferecida aos mais pobres foi desenvolvida ao longo da história por instituições filantrópicas e que seus trabalhadores geralmente eram pessoas religiosas com a intenção de fazer o bem comum aos mais desfavorecidos economicamente.

Vimos que os trabalhadores da assistência social eram constituídos por pessoas ou grupos religiosos com ações de benemerência, onde a caridade era um ato de fé. Esta ajuda foi organizada primeiramente pela Igreja Católica em sua doutrina neotomista.

Para conter a desordem ocasionada pelo crescimento urbano advindo da Revolução Industrial, surgem na Europa as Políticas Sociais, no século XIX. Estas são respostas a questão social vigente pois instalou-se um antagonismo de classe, onde o capital acumula riquezas a partir da exploração do trabalho do outro contribuindo para aumentar um grau de tensão e conflitos permanentes.

Já no Brasil, a história da assistência social vem sendo atravessada por um conjunto de ações paternalistas, clientelistas, numa cultura política do mando e do favor. Cultura difícil de romper, mesmo diante de tantos marcos legais.

A política de assistência social atual, ao invés de práticas amadoras e voluntárias, exige um movimento continuado de profissionalização e valorização do trabalho técnico, mas para alcançar tal *status*, precisa ser efetivamente reconhecida como política de seguridade social.

Segundo Pereira (2002), a política pública é uma “*ação pública*”, na qual além do Estado, a sociedade se faz presente com poder de decisão e controle democrático (Pereira, 2002, p. 219).

Então, nesta linha de pensamento, política pública significa “*uma ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas Leis*” (Pereira, 2002, p. 223).

É preciso reiterar que a palavra política refere-se a medidas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais, configurando-se como uma estratégia de ação planejada e avaliada, na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham determinados papéis, apresentando permanentes relações de reciprocidade e antagonismos.

Assim, a assistência social é um direito social, e que não deve focar somente em necessidades biológicas, pois o ser humano é também um ser social, dotado de aspectos cognitivos, emocionais, com capacidade de aprendizagem, aspectos estes que devem ser considerados pelas políticas públicas (Pereira, 2002).

Portanto, a política de assistência social não deverá prover apenas bens materiais, ou seja, “*dar o peixe, mas também contribuir na garantia do direito à autonomia, à informação, a convivência familiar e comunitária saudável, ao usufruto do progresso [...]*” (Pereira, 2002, p. 240).

A política de assistência social, desde que foi incorporada ao tripé da seguridade social, vem experimentando “um continuado e expressivo movimento reformador”, desencadeado com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), com a PNAS/2004, com a NOB/SUAS/2005 e NOB/RH/SUAS/2006 e, atualmente pela Lei 12.435/2011<sup>40</sup>, que modificou a LOAS “[...] este novo e amplo marco regulatório introduziu significativas alterações na área, entre elas, a exigência de novos modos de organização, processamento, produção e gestão do trabalho na assistência social” (Raichelis, 2011, p. 40).

Neste sentido a NOB/RH/SUAS pode ser considerada uma materialização do esforço de concretizar o SUAS no país. Seu caráter inovador não é o bastante, se não houver um reconhecimento da importância dos trabalhadores neste processo. Esta afirmação se dá, considerando que a política de recursos humanos é um dos eixos estruturantes do SUAS juntamente a descentralização, o financiamento e o controle social.

---

<sup>40</sup>Em 2011, foi sancionada a Lei 12.435 que modifica a LOAS e inclui o SUAS, as unidades de referência, serviços e programas socioassistenciais na legislação nacional.

As transformações atuais no mundo do trabalho e seus rebatimentos na política de assistência social foi discutida no capítulo 2. Destacamos que a gestão do trabalho no SUAS é um processo em construção em todos os municípios brasileiros.

Percebemos com o aprofundamento da pesquisa, que os trabalhadores da assistência social são do tipo *improdutivos*, pois não geram valor de troca, mas são necessários ao sistema capitalista. E vendem sua força de trabalho em troca de um salário.

Portanto, os serviços sociais são utilizados no sentido de garantir a produtividade do trabalho, mantendo os trabalhadores sob controle, evitando tensões, mantendo a paz social.

O trabalho, no âmbito da política de assistência social, vem sendo afetado pelas mudanças estruturais advindas da crise do capitalismo e sua necessidade incessante de acumulação.

Antunes (2009) sinaliza que estas transformações no processo produtivo trouxeram resultados imediatos no mundo do trabalho: desregulamentações dos direitos do trabalho, precarização e terceirização da força de trabalho, destruição dos sindicatos.

Este cenário de precarização do trabalho também afetou a política de assistência social. As pesquisas mostram aumento do número de trabalhadores da assistência social, porém os níveis de precarização dos vínculos de trabalho também aumentaram.

Outra forma comum de precarização do trabalho no SUAS é a contratação de trabalhadores pelo setor privado para atuarem no setor público, descaracterizando todo o processo democrático do concurso público e qualidade do trabalho oferecida.

As novas requisições à gestão do trabalho se dão na medida em que estes trabalhadores da assistência social sofrem com o ranço histórico de desprofissionalização e descontinuidade das ações. O Estado precisa intervir na defasagem técnica e política dos quadros da assistência social. Faz-se necessário implantar novas diretrizes e procedimentos, abrindo possibilidades de reconfiguração dos quadros técnicos direcionando a sua capacitação.

O desafio de construção de uma nova identidade dos trabalhadores do SUAS se dá pela necessidade de construir e consolidar um perfil que incorpore a dimensão

democrática, emancipatória de afirmação de direitos sociais. Para tal fato é preciso incorporar princípios éticos, políticos e técnicos a este trabalhador.

Assim, a gestão do trabalho no SUAS vai além de uma mera organização administrativa dos recursos humanos, pois engloba a possibilidade de aquisição de quadros profissionais qualificados para atuar nos programas, projetos e serviços.

O aprimoramento intelectual é um princípio do código de ética do assistente social na perspectiva de garantir sua competência profissional e também é um direito instituído por este mesmo código. A questão que se coloca é como garantir este aprimoramento profissional em tempos de precarização do trabalho? No município pesquisado a realidade ainda é melhor do que muitos municípios brasileiros, onde os salários são baixíssimos não garantindo nem a sobrevivência digna dos profissionais.

Corroborando as ideias de Guerra(2013) seria fácil culpar os técnicos pela ausência de capacitação e materialização deste conhecimento no cotidiano quando não lhe são garantidas condições objetivas e subjetivas para tal feito. Seria fácil supor também que qualquer qualificação é válida, sem entendermos a lógica do capital incidente sobre a educação, onde esta é barateada e oferecida a curto prazo.

A qualificação profissional precisa desvelar a realidade, pois é a partir desta realidade “que se põe a necessidade da qualificação profissional e que esta a depender de seus fundamentos permitem o desvelamento da realidade condicionada a princípios éticos e um posição política crítica contestatória” (Guerra, 2013, p. 126)

O terceiro e último capítulo, expomos os resultados da pesquisa de campo. Nossas análises se basearam na percepção da gestão do trabalho pelos gestores e pelos profissionais do serviço social e da psicologia.

Apontamos em nossas análises a necessidade que a política de assistência social tem em ser reconhecida enquanto política pública. Soma-se a isto os desafios atuais voltados para a economia mundial que afeta todos os países e todos os municípios brasileiros.

A gestão do trabalho, por sua vez, precisa ser implementada em todo o território nacional para que sejam garantidos aos trabalhadores uma qualidade e segurança necessária no seu cotidiano de trabalho.

Os sujeitos entrevistados sinalizaram como avanço a própria política de assistência social e suas regulamentações. Como desafios e entraves apontaram a falta de recursos financeiros, a precarização do trabalho e o enfrentamento das

expressões sociais exclusivamente pela assistência social. Sentem a falta do envolvimento das outras políticas públicas em um trabalho intersetorial.

No Brasil, as políticas sociais têm se caracterizado como uma das formas de intervenção do Estado no campo social, fortemente marcada pelo assistencialismo, favorecendo uma atuação sobre as mais diversas expressões da questão social, a partir de uma dimensão compensatória de lidar com as carências e os problemas da população, não modificando as determinações estruturais e conjunturais da miséria.

A questão da qualificação também se tornou latente entre os entrevistados, pois a qualificação profissional nos permite “descortinar novas competências redimensiona-las, amplia-las, conquistar novas competências e legitimidades” (Guerra, 2013, p. 132)

A política de capacitação continuada promovida pelo conjunto CFESS/CRESS é uma tentativa mas ainda não é o bastante, seria oportuno a criação de espaços de discussão não só para a formação de assistentes sociais que trabalham na política de assistência social como também outros profissionais interligados a estas políticas.

Após a exposição destas opiniões sinalizamos como favorável a aplicação das regulamentações do SUAS em todo território nacional, respeitadas as particularidades regionais e a demanda de cada programa, projeto e serviços. Torna-se imprescindível, também, garantir um plano de capacitação municipal com vistas a qualificação continuada dos trabalhadores da assistência social, conselheiros e gestores.

Sugerimos a realização de concurso público para ampliação dos quadros técnicos dos CRAS e CREAS. Os profissionais se sentem sobrecarregados com o enorme contingente de pessoas atendidas em seus territórios. Observamos que seis CRAS não são suficientes para atendimento de territórios extensos, como os delimitados para os CRAS resendenses. Por consequência, vimos através desta pesquisa, que este fato traz experiências muitas vezes dolorosas para os profissionais envolvidos, ocasionando um desgaste emocional e até mesmo doenças advindas deste trabalho.

Acreditamos que, através destas providências, seria possível estruturar de uma melhor maneira a gestão do trabalho no SUAS e conseqüentemente os serviços oferecidos à população resendense.

Esperamos com este estudo não esgotar toda a discussão, mas sim iniciar um debate crítico e propositivos para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS.

## 6

### Referências bibliográficas

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 6. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, 1999.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BOCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O.; DIAS, A. T. A Execução Orçamentária da política de Assistência Social e dos programas para crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano XXVII, n. 85, p.71-97, março 2006.

BRASIL. Capacita Suas Volume 1. (2008). **SUAS: Configurando os eixos e mudança**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília: MDS, 2008. 136p.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil** (Promulgada em 05/10/1988). São Paulo: Ed. Atlas, 1992.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social; Secretaria da Assistência Social. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS-RH/SUAS**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**. 1 ed. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.317/2010**. Dispõe sobre a duração do trabalho do assistente social em todo território nacional.

BREVILHERI, E. C. L. **A implantação do Sistema único de Assistência Social (SUAS): Avanços e Desafios sob a ótica dos assistentes sociais da Região da Associação do Municípios do Norte do Paraná (AMUNOP)**. 2010. 191f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis: Vozes, 2005.

CHIACHIO, N. B. et al. **O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate.** Cadernos de textos. VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília, 2007.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Revista Tempo Social.** São Paulo: Departamento de sociologia da USP, fev. 2000.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Parâmetros de atuação para assistentes sociais e psicólogos na Política de Assistência Social.** Brasília: CFP/CFESS, 2007.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, B. R.; YAZBECK, M. C.; RAICHELIS, R.(Orgs.). **O sistema único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

DAL, R. **Mais trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

DRAIBE, S. **As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas.** In: Revista USP. São Paulo, 1996.

ESPING-ANDERSEN, G. **O futuro do Welfare State na nova ordem mundial.** Revista Lua Nova, n.35, p. 73-111, Cedec, 1995.

FONSECA, T. M. A. **A incorporação da atenção a deficiência pela política de assistência social no município do Rio de Janeiro.** Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1982.

JACCOUD, L. B. **Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios.** In: Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** São Paulo, Cortez, 1985.

MARX, K.; ENGELS, F. O Manifesto do Partido Comunista. In: \_\_\_\_\_. **Obras Escolhidas**, v. 1, São Paulo: Alfa -Omêga, 1985.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MOTTA, A. E. **Cultura da crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Apresentação: o fetiche da Assistência social.** In: O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_ et al. **O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional.** Revista Serviço Social e Sociedade, n. 87, ano XXVI, Cortez, 2006.

NERY, V. B.. **O trabalho de Assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social: saberes e direitos em questão.** Doutorado em Serviço Social. PUC São Paulo, 2009.

ORTOLANI, F. B. **Desafios para a Consolidação da NOB/RH/SUAS em municípios do Estado de São Paulo.** Dissertação de Mestrado, PUC São Paulo, 2011.

PASTOR, M.; BREVILHERI, E. C. A trajetória de construção dos SUAS: um estudo em pequenos municípios do norte do Paraná. **Revista O Social em Questão.** Rio de Janeiro, v. 1, n 30, PUC-Rio, 2013.

PEREIRA, P. **Política Social: temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Política Social e Democracia.** 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PEREZ, A. M. **O controle social, a intersectorialidade e as condições operacionais da proteção social básica no município de Montes Claros/MG.** Dissertação de mestrado, UFF Niterói, 2013.

RAICHELIS, R. **O Trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na Assistência Social.** In: Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

SADER, E. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático.** 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, A. R. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público: a experiência do PPA do Governo Federal no período de 2000-2011.** Monografia de pós-graduação em Orçamento Público, 2012.

SPOSATI, A. et al. **A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.** In: Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, J. S. **Questão Social: particularidades no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, A. A. **A Gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado.** São Paulo: Cortez, 2004.

VIANNA, M. L. T. W. Reforma do estado e política social: notas à margem do tema. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas.** São Paulo: Cortez, 1998.

YAZBECK, M. C. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Revista Serviço social e sociedade**, n.56, ano XIX, 1998.

\_\_\_\_\_. **As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS.** *Revista Serviço social e sociedade*, n. 77, ano XXV, 2004.

## 7 Apêndices

### 7.1.

#### **Apêndice 1 – Questionário para percepção do trabalhador (assistente social e psicólogos) em relação ao trabalho no SUAS**

**Prezado Técnico,**

A Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), através do Departamento de Serviço Social e seu programa de pós-graduação *strictu sensu*, tem o prazer de convidá-lo para participar da pesquisa: **A gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS): um estudo sobre os desafios e possibilidades na efetivação das diretrizes propostas pela NOB RH / SUAS no município de Resende/RJ.**

O objetivo desta pesquisa é conhecer a gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estando vinculado à linha de pesquisa Trabalho, Políticas Sociais e Sujeitos Coletivos, uma vez que busca analisar a política de Assistência Social, no âmbito de seus sujeitos coletivos e dos processos de trabalho.

A investigação se centrará nos desafios e possibilidades existentes para a efetivação das diretrizes propostas pela Norma Operacional Básica de Humanos (NOB/RH/SUAS), onde compreender as expressões do trabalho e do trabalhador na atualidade torna-se fundamental para a consolidação da política de assistência social.

As respostas que o(a) senhor(a) irá fornecer servirão para conhecermos a realidade do assistente social e do psicólogo no município, como também os limites e possibilidades da gestão em atender as diretrizes propostas pela NOB/RH/SUAS. Os nomes dos participantes permanecerão em sigilo, caso desejem.

Solicitamos que este questionário seja devolvido até **16/03/2015** via e-mail: [vivianegum@yahoo.com.br](mailto:vivianegum@yahoo.com.br). Os termos de consentimento deverão ser assinados e entregues à coordenação do programa para que possamos recolhê-los.

Desde já agradecemos a sua participação, sendo esta de fundamental importância para o desenvolvimento deste trabalho acadêmico e produção de pesquisas na área da assistência social.

1. Nome equipamento:
2. Proteção social básica ou especial:
3. Endereço:
4. Responsável (coordenador)
5. Qual a capacidade de referenciamento deste equipamento:  
 2500 famílias    3500 famílias    5000 famílias
6. Recursos utilizados:  municipal    estadual    federal
7. Qual a sua formação?  serviço social    psicologia
8. Possui Pós graduação?  sim    não
9. Em caso positivo:  lato sensu    mestrado    doutorado
10. Quanto tempo de trabalho neste local?  
 1 a 2 anos    3 a 5 anos    Mais de 5 anos
11. Carga horária de trabalho:  20h    30h    40h    outro
12. Cargo ou função atual: \_\_\_\_\_
13. Vínculo de trabalho: \_\_\_\_\_
14. Remuneração:  1 a 3 SM    4 a 5 SM    mais de 5 SM
15. Possui outro vínculo de trabalho?  sim    não
16. Possui Plano de cargos e salários?  sim    não
17. Participa de curso de capacitação?  sim    não
18. Quais temas considera importante numa capacitação?  
 metodologia de trabalho com famílias  
 rede socioassistencial  
 financiamento  
 monitoramento e avaliação  
 outro \_\_\_\_\_
19. Você considera que o SUAS trouxe alterações **positivas** para o seu trabalho?  
 (Múltipla escolha)  
 maior autonomia no trabalho  
 maior reconhecimento profissional e institucional  
 favoreceu o planejamento do trabalho  
 maior reconhecimento do trabalho pela população  
 outro \_\_\_\_\_

20. E os aspectos negativos? (múltipla escolha)

- acúmulo de tarefas
- condições inadequadas de trabalho
- interferência do gestor nas decisões técnicas
- ausência de metodologia de trabalho sistematizada
- ausência de capacitação permanente
- outros. Especificar \_\_\_\_\_

21. Descreva sua rotina. O que lhe é atribuído?

---

---

22. Que tipo de pressões e demandas os profissionais da assistência social estão submetidos?

---

---

---

23. Comentário geral sobre seu trabalho na assistência social:

---

---

---

## 7.2. Apêndice 2 – Questionário Gestor

**Prezado Gestor,**

A Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), através do Departamento de Serviço Social e seu programa de pós-graduação *strictu sensu*, tem o prazer de convidá-lo para participar da pesquisa: **A gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS): um estudo sobre os desafios e possibilidades na efetivação das diretrizes propostas pela NOB RH / SUAS no município de Resende/RJ.**

O objetivo desta pesquisa é conhecer a gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estando vinculado à linha de pesquisa Trabalho, Políticas Sociais e Sujeitos Coletivos, uma vez que busca analisar a política de Assistência Social, no âmbito de seus sujeitos coletivos e dos processos de trabalho.

A investigação se centrará nos desafios e possibilidades existentes para a efetivação das diretrizes propostas pela Norma Operacional Básica de Humanos (NOB/RH/SUAS), onde compreender as expressões do trabalho e do trabalhador na atualidade torna-se fundamental para a consolidação da política de assistência social.

As respostas que o(a) senhor(a) irá fornecer servirão para conhecermos a realidade do assistente social e psicólogo no município e os limites e possibilidades da gestão em atender as diretrizes propostas pela NOB/RH/SUAS.

Solicitamos que este questionário seja devolvido até \_\_\_\_\_ via e-mail: [vivianeguim@yahoo.com.br](mailto:vivianeguim@yahoo.com.br) e os termos de consentimento deverão ser assinados e entregues à coordenação do programa para que nós possamos recolhê-los.

Desde já agradecemos a sua participação, sendo esta de fundamental importância para o desenvolvimento deste trabalho acadêmico e produção de pesquisas na área da assistência social.

**I. IDENTIFICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO:****1.1 Data da entrevista:** |\_\_|\_\_|/|\_\_|\_\_|/|\_\_|\_\_|\_\_|\_\_|**II. IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO****2.1 Nome do entrevistado:**  

---

**2.2 Profissão:**  

---

**2.3 Vínculo trabalhista com a assistência social MUNICIPAL:**

- (1) Celetista
- (2) Celetista e comissionado
- (3) Estatutário
- (4) Estatutário e comissionado
- (5) Sem vínculo e comissionado
- (6) Outro: Qual? \_\_\_\_\_

**2.4 Escolaridade:**

- (1) Sem instrução e menos de 1 ano de estudo
- (2) 1 a 3 anos
- (3) 4 a 7 anos
- (4) 8 a 10 anos
- (5) 11 anos ou mais
- (6) não determinado

**2.5 Sexo:**

- (1) Masculino
- (2) Feminino

**2.6. Raça/Cor:**

- (1) Branca
- (2) Preta
- (3) Parda
- (4) Amarela
- (5) Indígena

**2.7. Tempo de gestão: \_\_\_\_\_ ANOS E \_\_\_\_\_ MESES**

1. Conhece a NOB/RH do SUAS? Em caso positivo como avalia o documento?
2. Quais pontos considera positivos e quais negativos?
3. Em sua gestão ocorreu alguma mudança em relação à organização do quadro de trabalhadores do SUAS? Em especial com a categoria dos assistentes sociais e psicólogos?
4. Considera que ainda exista alguma medida a ser tomada para a efetivação da NOB/RH/SUAS na política de Assistência Social do município de Resende?
5. Em algum momento as diretrizes da NOB/RH foram debatidas com os funcionários ou a administração pública municipal de Resende?
6. Como vocês organizaram as equipes de trabalho na assistência social de Resende? Existe um setor específico de recursos humanos?
7. Existe uma seleção específica pra determinar o perfil de cada técnico e programa a ser desenvolvido por este?
8. Quando foi o último concurso público para preenchimento dos quadros da assistência social de Resende?
9. Existe plano de carreira, cargos e salários na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos de Resende?

10. Existe uma política de capacitação permanente na política de assistência social do município de Resende?
11. Qual o procedimento adotado quando um funcionário solicita a capacitação? (Liberação com reposição de horas, sem reposição, ajuda de custo ou outro)
12. Existe cofinanciamento (estadual ou federal) para o investimento em recursos humanos? Em caso positivo quanto é repassado?