



**Ana Lucia da Silva Garcia**

**Implementação da gestão do trabalho  
na política de Assistência Social:  
Um estudo em duas metrópoles - Belo  
Horizonte/MG e Rio de Janeiro/RJ**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Sindely Chahim de Avellar Alchorne

Rio de Janeiro  
Abril de 2021



**Ana Lucia da Silva Garcia**

**Implementação da gestão do trabalho  
na política de Assistência Social:  
Um estudo em duas metrópoles - Belo  
Horizonte/MG e Rio de Janeiro/RJ**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor 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.

**Prof.<sup>a</sup> Sindely Chahim de Avellar Alchorne**  
Orientador  
Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Inez Terezinha Stampa**  
Departamento de Serviço Social da PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Stela Ferreira da Silva**  
Trattos Assessoria e Consultoria LTDA

**Prof. Ney Luiz Teixeira de Almeida**  
UERJ

**Prof.<sup>a</sup> Mônica de Castro Maia Senna**  
UFF

Rio de Janeiro, 29 de abril de 2021.

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

### **Ana Lucia da Silva Garcia**

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1983) e mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1996). Foi coordenadora de projetos sociais em ONGs- Fundação Fé e Alegria e CEDAC/RJ. Foi assistente social da PETROBRAS. Trabalhou como supervisora de equipes da FUNLAR, no Programa de Reabilitação em Comunidades para pessoas com deficiência. É docente de Serviço Social, tendo trabalhado nas Universidades Castelo Branco, na UNIGRANRIO, na Universidade Estácio de Sá e na UERJ. Implantou e coordenou um curso de pós-graduação na UNIGRANRIO, além de ministrar disciplinas. Foi assistente social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro desde 2007. Aposentou-se em maio de 2017.

### Ficha Catalográfica

Garcia, Ana Lucia da Silva

Implementação da gestão do trabalho na política de assistência social: um estudo em duas metrópoles - Belo Horizonte/MG e Rio de Janeiro/RJ /Ana Lucia da Silva Garcia; orientadora: Sindely Chahim de Avellar Alchorne. – 2021.

373 f.: il. color.; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2021.

Inclui bibliografia

1. Serviço Social - Teses. 2. Implementação de políticas públicas. 3. Gestão do trabalho. 4. Assistência social. 5. Rio de Janeiro. 6. Belo Horizonte. I. Alchorne, Sindely Chahim de Avellar. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Aos trabalhadores da Política de Assistência Social de todo o país, que durante anos lutaram pela construção de uma política pública de qualidade, democrática e comprometida com os usuários e permanecem firmes na sua defesa.

## Agradecimentos

Esta Tese é o produto de muitos anos de trabalho, estudos e dedicação, que contaram com a contribuição valiosa de diversas pessoas que fizeram parte dessa minha caminhada, e que seria impossível nominar a todos. Mas gostaria de destacar algumas dessas pessoas que tiveram participações especiais nesse percurso.

Às assistentes sociais que me ensinaram o ofício de ser servidora pública com paixão, comprometimento, competência e ética: Maria Ângela Albuquerque Barreto, Teresa Cristina Cruz, Elisabete dos Santos Queiroga (In memoriam).

Às colegas que compuseram a equipe do Centro de Capacitação da Política de Assistência Social e posterior Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social-RJ, pelos anos de convívio, amizade, aprendizados e muito trabalho em prol da construção coletiva de uma proposta de Educação Permanente. Às demais equipes com as quais trilhei os desafios da Coordenação do SIMAS e da Gestão do Trabalho, e que me deram todo o suporte necessário para enfrentar os momentos difíceis e comemorar as conquistas e avanços. Agradeço em especial à Viviane Pereira e Carla Marinho pela amizade e apoio durante todo o curso do doutorado, pelas suas reflexões e contribuições. Aos colegas da SMASDH RJ que se dispuseram a participar das entrevistas, meu muito obrigada e meu reconhecimento pela seriedade do trabalho que realizam.

Aos profissionais da SMASAC BH, que mesmo não me conhecendo, confiaram na proposta de pesquisa, e abriram as portas para que pudéssemos conhecer melhor sua realidade. Agradeço em especial à Maria Aline e Carlos Eduardo, que foram me guiando na identificação das pessoas a serem entrevistadas, e ao Subsecretário José Crus, por me dispensar atenção depois de uma semana intensa de muito trabalho. Minha gratidão e admiração pelo trabalho que desenvolvem.

Aos Professores da PUC Rio, pelos saberes compartilhados de forma tão competente e pelo acolhimento sempre muito gentil. Vocês contribuíram muito com minha formação.

Aqui registro o estímulo fundamental que recebi do professor Márcio Eduardo Brotto, que além de professor da PUC, era meu colega na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Na visão dele, “estava passando da hora” de eu retornar à academia, e tínhamos um importante trabalho a desenvolver no Núcleo de Pesquisas sobre Assistência Social na PUC-Rio. Infelizmente nosso sonho de trilharmos esse caminho juntos não se concretizou, em virtude do seu falecimento tão precoce e inesperado, que muito nos chocou. A ele minha gratidão.

Agradeço em especial à Prof.<sup>a</sup> Sindely Alchorne, que veio a ser mais do que minha orientadora, uma grande companheira de jornada, uma amiga, que com muita habilidade me deu forças para seguir em frente mesmo diante da perda do Márcio, do adoecimento e falecimento da minha mãe durante o curso. Sem o seu apoio, seu profundo conhecimento e sua orientação competente, eu não teria conseguido. A você meu profundo respeito, reconhecimento e gratidão.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Aos meus irmãos Carlos e Paulo, que sempre me incentivaram e dividiram comigo os cuidados com minha mãe durante os anos de sua doença, e agora com meu pai Alcei, e que na reta final de conclusão da tese, assumiram “meus plantões” generosamente. Incluo aqui agradecimentos às minhas cunhadas Teresa e Rogéria,

que solidariamente me apoiaram nesses últimos anos. Sem o apoio de todos vocês, o doutorado teria sido interrompido.

Aos grandes amores da minha vida - Camila e Gonçalo, pela compreensão, parceria e estímulo para seguir adiante, apesar das adversidades. Vocês sempre me apoiaram na minha trajetória profissional, acreditando em mim, me dando suporte afetivo nos momentos difíceis e comemorando as conquistas. Vocês são fundamentais na minha vida! Nunca é demais dizer que amo vocês, e que aguardo ansiosamente a chegada da minha netinha Julia!

A minha mãe Dalva, guerreira incansável, que sempre me apoiou e inspirou, dizendo que faltava eu fazer o doutorado; que me viu começar, mas não pode ver o encerramento. A você, que agora brilha no céu, dedico a conclusão do curso. Gratidão por tudo!

## Resumo

Garcia, Ana Lucia da Silva; Alchorne, Sindely Chahim de Avellar.  
**Implementação da gestão do trabalho na política de Assistência social: um estudo em duas metrópoles - Belo Horizonte/MG e Rio de Janeiro/RJ.**  
Rio de Janeiro, 2021. 373p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Essa tese propõe uma reflexão sobre a implementação da área de Gestão do Trabalho da Política de Assistência Social, por meio de estudo de caso em duas metrópoles: Belo Horizonte/MG e Rio de Janeiro/RJ. Iniciamos com a discussão teórica sobre a relação capital/trabalho a partir da perspectiva teórico-crítica marxista, abordando as transformações ocorridas no capitalismo contemporâneo e seus impactos sobre a classe trabalhadora e o atual contexto de precarização das relações de trabalho. Retomamos a história da luta pela construção dos direitos dos trabalhadores no Brasil e o desmonte do seu arcabouço jurídico institucional no contexto neoliberal. A pesquisa teve como referencial metodológico a análise da implementação de políticas públicas. Tomamos como referência de análise os eixos propostos na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB-RH/SUAS e algumas de suas dimensões, para entender como a área de Gestão do Trabalho se desenvolveu nas duas cidades, os fatores e atores que influenciaram suas trajetórias. Foram utilizados dados dos Planos Municipais de Assistência Social, das Conferências Municipais de Assistência Social, dos Planos Municipais de Educação Permanente, do Censo SUAS e documentos de gestão; extensa revisão bibliográfica, bem como a análise de conteúdo das 26 entrevistas em profundidade realizadas com gestores, trabalhadores, Conselheiros Municipais de Assistência Social e representantes das organizações de trabalhadores. Foi feito um histórico sobre a construção da política de Assistência Social no Brasil, ressaltando o papel decisivo dos atores políticos "militantes da Política de Assistência Social" para sua construção, a existência de "coalizões de defesa" e de "janelas de oportunidade" para sua implementação nos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Apresentamos um conjunto de normativas nacionais, em especial a Política Nacional de Assistência Social, a Norma Operacional Básica - NOB-SUAS, e com uma análise crítica sobre a Norma Operacional Básica de Recursos



Humanos - NOB-RH/SUAS que estabelece as diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUAS. Refletimos sobre a questão metropolitana e os desafios da gestão de políticas públicas em metrópoles, apontando dados sobre a Política de Assistência Social e problemas a serem enfrentados. Em seguida, aprofundamos nossa análise sobre a implementação da Gestão do Trabalho nos dois municípios, com base nos documentos pesquisados e na análise das entrevistas. A hipótese que defendemos é que a existência (ou não) de “coalizões de defesa” constituídas por atores políticos organizados e gestores com perfil técnico comprometidos com a defesa da Política Municipal de Assistência Social são um fator decisivo para o maior ou menor grau de implementação das diretrizes para a Gestão do Trabalho. Ao final da pesquisa foi possível confirmar essa hipótese e verificar que as duas metrópoles trilharam caminhos diferentes em relação à Gestão do Trabalho. Identificamos que Belo Horizonte conta com atores políticos diversificados (gestores e trabalhadores organizados em Fóruns, Comissões regionais e Sindicato), gestores municipais e secretários com perfil técnico e comprometidos com a defesa da política de Assistência Social, e uma cultura política democrática consolidada nas gestões municipais desde a década de 90. A Secretaria tem feito grandes avanços na estruturação da Política de Assistência Social Municipal, e a partir de 2017 vivencia uma “janela de oportunidades” para o aprimoramento da Gestão do Trabalho, com avanços em todas as dimensões analisadas, com destaque para a realização de concursos públicos para a Assistência Social (psicólogos e assistentes sociais) na contramão das tendências atuais de precarização das relações de trabalho, a constituição do Núcleo de Educação Permanente e da Mesa de Gestão do Trabalho. No município do Rio de Janeiro, ao contrário, a política de Assistência Social Municipal vem sofrendo perdas que acarretam na sua desvalorização e enfraquecimento enquanto política pública, e afastamento das diretrizes propostas pela política nacional e pela NOB-RH. A cidade do Rio de Janeiro não conta com organizações de trabalhadores fortalecidas, capazes de pressionar a gestão municipal; não conta com gestores com perfil técnico, com militantes em defesa da política de Assistência Social e não construiu uma cultura política democrática, apresentando um perfil conservador e autoritário ao longo dos anos. Observamos que a partir de 2017 em especial, vivencia um período de grandes retrocessos, com retorno a concepções assistencialistas na contramão do que propõe o SUAS, perda

progressiva de orçamento e visibilidade nos planos municipais, redução da força de trabalho concursada e contratada e precariedade das condições de trabalho.

## **Palavras-chave**

Implementação de políticas públicas; Gestão do trabalho; Assistência social; Rio de Janeiro; Belo Horizonte.

## Abstract

Garcia, Ana Lucia da Silva; Alchorne, Sindely Chahim de Avellar (Advisor). **Implementation of labor management in social assistance policy: a study in two metropolises - Belo Horizonte/MG and Rio de Janeiro/RJ.** Rio de Janeiro, 2021. 373p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis proposes a reflection on the implementation of the Work Management area of the Social Assistance Policy, through a case study in two metropolises: Belo Horizonte / MG and Rio de Janeiro / RJ. The theoretical discussion was started on the capital / work relationship from the Marxist theoretical-critical perspective, addressing the transformations that have taken place in contemporary capitalism and its impacts on the working class and the current context of precarious work relationships. The history of struggle for the construction of workers' rights in Brazil and the dismantling of its institutional legal framework in the neoliberal context are returned in the discussion. The research had as methodological reference the analysis of the implementation of public policies. The analysis reference considers the axes proposed in the Basic Operational Norm of Human Resources - NOB-RH / SUAS and some of its dimensions to understand how the area of Work Management developed in both cities, the factors and actors that influenced their trajectories. Data from Municipal Social Assistance Plans, Municipal Social Assistance Conferences, Municipal Permanent Education Plans, SUAS Census and management documents were used; extensive bibliographic review, as well as content analysis of the 26 in-depth interviews conducted with managers, workers, Municipal Social Assistance Councilors and representatives of workers' organizations. A history was made on the construction of the Social Assistance Policy in Brazil, highlighting the decisive role of the political actors "militants of the Social Assistance Policy" for its construction, the existence of "defense coalitions" and "windows of opportunity" for its implementation in the governments of presidents Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. A set of national regulations were presented, in particular the National Social Assistance Policy, the Basic Operating Standard - NOB-SUAS, and with a critical analysis of the Basic Operating Standard for Human Resources - NOB-RH / SUAS that

establishes the guidelines for the Work Management at SUAS. A reflection was conducted on the metropolitan issue and the challenges of public policy management in metropolises, pointing out data on the Social Assistance Policy and problems to be faced. Then, the implementation of Labor Management in the two municipalities was deeply analysed, based on the researched documents and the analysis of the interviews. The hypothesis defended is that the existence (or not) of “defense coalitions”, made up of organized political actors and managers with technical profiles, committed to the defense of the Municipal Social Assistance Policy are a decisive factor for the greater or lower degree of guidelines implementation for Labor Management. At the end of the research, it was possible to confirm this hypothesis and verify that the two metropolises followed different paths in relation to Labor Management. It was identified that Belo Horizonte has diverse political actors (managers and workers organized in Forums, Regional Commissions and Union), municipal managers and secretaries with a technical profile and committed to the defense of the Social Assistance policy, in addition to a democratic political culture consolidated in the municipal administrations since the 90's. The Secretariat has made great strides in structuring the Municipal Social Assistance Policy, experiencing from 2017 a “window of opportunities” for the improvement of Work Management, with advances in all dimensions analyzed, especially for public tenders for Social Assistance, going against the current trends of employment relationships precarization, constitution of the Permanent Education Nucleus and the Labor Management Bureau. In the municipality of Rio de Janeiro, on the contrary, the Municipal Social Assistance policy has been suffering losses that result in its devaluation and weakening as a public policy, besides departure from the guidelines by national policy and by NOB-RH. The city of Rio de Janeiro does not have associations of empowered workers, capable of putting pressure on municipal management; it does not have managers with a technical profile or militants in defense of the Social Assistance policy and it has not built a democratic political culture, showing a conservative and authoritarian profile over the years. It was observed that, particularly from 2017, the city is going through a period of great setbacks, with a return to assistentialist conceptions, against SUAS proposals, progressive loss of budget and visibility in municipal plans, reduction of the permanent and the contracted workforce, in addition to precariousness work conditions.

## **Keywords**

Implementation of public policies; Work management; Social assistance; Rio de Janeiro; Belo Horizonte.

## Sumário

Introdução	34
1. Capital e trabalho – A construção e desconstrução dos direitos dos trabalhadores	47
1.1. A centralidade do trabalho no modo de produção capitalista	47
1.2. A construção dos direitos dos trabalhadores no Brasil: uma história de muitas lutas	54
1.3. O regime de acumulação flexível, o avanço neoliberal e a precarização do trabalho	68
1.4. A desconstrução dos direitos dos trabalhadores brasileiros no contexto neoliberal	79
1.4.1. O período Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso	79
1.4.2. O período Lula e Dilma	85
1.4.3. O período Temer e Bolsonaro	96
2. A elaboração e implementação da Política de Assistência Social no Brasil	108
2.1. O referencial teórico para a análise de implementação de políticas públicas	108
2.2. Um olhar sobre o papel dos “militantes” do movimento em defesa da Política de Assistência Social	121
2.3. Uma “janela de oportunidades” para a construção da política de Assistência Social no governo do presidente Lula	131
2.4. A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS	141
2.5. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, NOB-RH/SUAS e a Gestão do Trabalho	146
2.6. Os desafios para a proteção social em metrópoles	172
3. Análise da implementação da Gestão do Trabalho no Rio de Janeiro	186
3.1. Histórico da estruturação da Assistência Social no município	186

3.2. Análise da Gestão do Trabalho e Educação Permanente no Rio de Janeiro	205
3.2.1. Estrutura e planejamento da gestão do trabalho no município	206
3.2.1.1. Existência de setor responsável pela gestão do trabalho no município	206
3.2.1.2. Existência de diagnóstico socioterritorial para levantamento das demandas dos territórios	209
3.2.1.3. Inserção de metas relativas à gestão do trabalho no Plano Municipal de Assistência Social, no Plano Plurianual da Secretaria (PPA) e nas Deliberações das Conferências municipais (2014-2020)	210
3.2.2. Equipes de referência e formas de contratação	216
3.2.2.1. Número e categorias de trabalhadores concursados	216
3.2.2.2. Periodicidade dos concursos públicos	217
3.2.2.3. Número e categorias de trabalhadores contratados	219
3.2.2.4. Formas de contratação existentes	224
3.2.2.5. Composição das equipes de referência dos CRAS, CREAS e unidades de Acolhimento	225
3.2.2.6. Jornada de Trabalho	225
3.2.3. Valorização dos Trabalhadores	226
3.2.3.1. Existência de Plano de Carreira, Cargos e Salários	226
3.2.3.2. Existência de programas de atenção à saúde do trabalhador	227
3.2.3.3. Condições de trabalho (infraestrutura, segurança, equipamentos, transportes, material de consumo, etc.)	230
3.2.3.4. Ações de valorização dos trabalhadores	232
3.2.4. Educação Permanente	234
3.2.4.1. Existência de setor responsável pela Educação Permanente	234
3.2.4.2. Existência de Plano Municipal de Educação Permanente	235
3.2.4.3. Existência de Núcleo de Educação Permanente	240
3.2.4.4. Existência de orçamento para Educação Permanente	240
3.2.5. Participação e organização dos trabalhadores	241
3.2.5.1. Existência de organização dos trabalhadores do SUAS	241
3.2.5.2. Principais pautas reivindicações dos trabalhadores	245

3.2.5.3. Abertura da gestão da SMASDH para receber as organizações	249
3.2.5.4. Instalação da Mesa de Negociação da Gestão do Trabalho	249
3.2.5.5. Representatividade e atuação dos trabalhadores no Conselho Municipal de Assistência Social	249
4 Análise da implementação da Gestão do Trabalho em Belo Horizonte	257
4.1. Histórico da estruturação da Assistência Social no município	257
4.2. Análise da Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Belo Horizonte	281
4.2.1. Estrutura e Planejamento da Gestão do Trabalho no município	281
4.2.1.1. Existência de setor responsável pela gestão do trabalho no município	281
4.2.1.2. Existência de diagnóstico socioterritorial para levantamento das demandas dos territórios	281
4.2.1.3. Inserção de metas relativas à gestão do trabalho no Plano Municipal de Assistência Social, no Plano Plurianual da Secretaria (PPA) e nas Deliberações das Conferências municipais (2014-2020)	282
4.2.2. Equipes de referência e formas de contratação	291
4.2.2.1. Número e categorias de trabalhadores concursados	291
4.2.2.2. Periodicidade dos concursos públicos	299
4.2.2.3. Número e categorias de trabalhadores contratados	300
4.2.2.4. Formas de contratação existentes	302
4.2.2.5. Composição das equipes de referência dos CRAS, CREAS e Unidades de Acolhimento	303
4.2.2.6. Jornada de Trabalho	303
4.2.3. Valorização dos Trabalhadores	304
4.2.3.1. Existência de Plano de Carreira, Cargos e Salários	304
4.2.3.2. Existência de programas de atenção à saúde do trabalhador	305
4.2.3.3. Condições de trabalho (infraestrutura, segurança, equipamentos, transportes, material de consumo, etc.)	306
4.2.3.4. Ações de valorização dos trabalhadores	307
4.2.4. Educação Permanente	310



4.2.4.1. Existência de setor responsável pela Educação Permanente	310
4.2.4.2. Existência de Plano Municipal de Educação Permanente	310
4.2.4.3. Existência de Núcleo de Educação Permanente	313
4.2.4.4. Existência de orçamento para Educação Permanente	315
4.2.5. Participação e organização dos trabalhadores	317
4.2.5.1. Existência de organização de trabalhadores do SUAS	317
4.2.5.2. Principais pautas reivindicações dos trabalhadores	318
4.2.5.3. Abertura da gestão da SMASDH para receber as organizações	319
4.2.5.4. Instalação da Mesa de Negociação da Gestão do Trabalho	320
4.2.5.5. Representatividade e atuação dos trabalhadores no Conselho Municipal de Assistência Social	322
5. Considerações Finais	329
6. Referências Bibliográficas	334
7. Apêndices	361
7.1. Apêndice 1 – Roteiro de Entrevista	361
7.2. Apêndice 2 – Termo de consentimento livre e esclarecido	363
8. Anexos	365
8.1. Anexo 1 – Portaria SMAAS nº 16/2017 sobre a instalação da Mesa Municipal de gestão do trabalho no SUAS	366
8.2. Anexo 2 – Portaria SMAAS nº 17/2017 – Institui o Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS BH	370

## Lista de tabelas

Tabela 1- Famílias cadastradas no CadÚnico por Regional em Belo Horizonte em 2017	271
Tabela 2- Ocupações urbanas segundo regional administrativa em BH- 2017	272

## Lista de figuras

Figura 1 - Diagrama de mecanismos de articulação, pactuação e deliberação na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004	143
Figura 2- Mapa da Divisão Territorial das Coordenadorias Regionais de Assistência Social	189
Figura 3- Mapa da Divisão das Regionais e localização de CREAS da política de Assistência Social em Belo Horizonte	265

## Lista de quadros

Quadro 1- Profissionais entrevistados por categoria/ Cargo/Função	42
Quadro 2- Medidas legais que afetaram os direitos dos trabalhadores no governo FHC	83
Quadro 3 - Projetos de Lei que constituem ameaças aos direitos trabalhistas em tramitação no Congresso nos governos Lula e Dilma	94
Quadro 4- Principais elementos da reforma trabalhista = desconstrução de direitos	99
Quadro 5- Equipe de referência para os CRAS	155
Quadro 6- Equipe de referência para os CREAS	156
Quadro 7- Equipes de referência para abrigo Institucional, Casa Lar, Casa de Passagem em Pequenos Grupos	158
Quadro 8- Equipe de referência para atendimento psicossocial vinculada ao órgão gestor para abrigo institucional, casa lar, casa de passagem	158
Quadro 9- Equipe de referência para família acolhedora	159
Quadro 10- Equipe de referência para República	160
Quadro 11 - Equipe de referência para instituições de longa permanência para idosos - ILPI	160
Quadro 12 - Metas nacionais para a Gestão do Trabalho no SUAS com base no I Plano Decenal da Assistência Social 2005/2015	170
Quadro 13- Metas nacionais referente a gestão do trabalho no SUAS com base no II Plano Decenal da Assistência Social 2016/2026	171
Quadro 14- Número de famílias nas metrópoles e inserção em programas e benefícios do SUAS	174
Quadro 15- População atendida e volume de recursos transferidos para programas, benefícios e serviços de Assistência Social em Belo Horizonte e Rio de Janeiro (2020)	178
Quadro 16- Total de recursos repassados pelo Fundo Municipal/Estadual de Assistência Social EM 2020	182
Quadro 17- População atendida pelo Auxílio Emergencial em virtude da pandemia do Coronavírus e volume de recursos repassados aos municípios	184

Quadro 18- Quantitativo de Assistentes Sociais concursados que ingressaram na SMDS no período 2003 a 2011	195
Quadro 19- Síntese da Rede de Proteção Social da SMASDH	204
Quadro 20- Dimensões de análise da implementação das Diretrizes da gestão do trabalho	205
Quadro 21- Metas relativas à gestão do trabalho no Plano Plurianual de Assistência Social 2014-2017	214
Quadro 22- Total de aposentadorias de servidores no período 2009-2016	217
Quadro 23- Distribuição dos trabalhadores por tipo de vínculo, segundo o CENSO/SUAS, período 2014-2017	220
Quadro 24- Trabalhadores por CDS e no Nível Central em 2016	221
Quadro 25- Servidores públicos da SMASDH em 2018, por cargo/função	222
Quadro 26- Área de resultado 10: Cidade de Todos	285
Quadro 27- Previsão orçamentária para 2014-2017	286
Quadro 28- PMAS BH – Metas para o quadriênio 2018/2021 – Diretriz 2 e 8	288
Quadro 29- Evolução da despesa por função Assistência Social. Consolidação geral 2018-2021	290
Quadro 30- SMAAS – Total de servidores por natureza de cargos no período de 2005-2010	292
Quadro 31- Distribuição de trabalhadores por tipo de vínculo – Período: 2014-2017	293
Quadro 32- Trabalhadores por tipo de vínculo: 2014-2017	300
Quadro 33- Total de trabalhadores do SUAS-BH por lotação e nível de escolaridade em 2018	301
Quadro 34- Metas físicas para o quadriênio 2018- 2021	312
Quadro 35- Valores reprogramados para a Educação Permanente 2019	316

## **Lista de abreviaturas e siglas**

ABONG – Associação Brasileira de Organizações não Governamentais

AISP – Área Integrada de Segurança Pública

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

AMAS – Associação Municipal de Assistência Social

ANASSELBA – Associação Nacional dos Empregados da LBA

ANFIP – Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal

AP – Área de Planejamento

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APO – Administração por Objetivos

APP - Analista de Políticas Públicas

ASPAR – Assessoria Parlamentar

ATM – Acompanhamento Técnico-Metodológico

AVAPE – Associação para Valorização e Promoção dos Excepcionais

BH - Belo Horizonte

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAC – Centro de Apoio Comunitário

CADSUAS – Cadastro Nacional do Sistema Único da Assistência Social

CADUNICO – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAP – Coordenação Geral de Atenção Primária

CASDH – Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos

CCG - Câmara de Coordenação Geral

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CDPI – Coordenadoria de Direitos da Pessoa Idosa

CDPPD – Coordenadoria de Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência

CEAD – Centro de Atendimento ao Adolescente

CEAM – Centro Especializado de Atendimento à Mulher

CEBAS – Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEMASI – Centro Municipal de Assistência Social Integrada

Centro POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CF – Constituição Federal

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CGC – Cadastro Geral dos Contribuintes do Ministério da Fazenda

CIA – Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CID – Código Internacional de Doenças

CIEE – Centro de Integração Empresa-Escola

CIF – Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde

CIM – Centro Integrado de Atendimento à Mulher Vítima de Violência

CIM – Coordenadoria de Integração e Monitoramento

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CLAS Comissões Locais de Assistência Social

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CMDPPD BH – Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência - Belo Horizonte

CMI – Conselho Municipal do Idoso

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNEAS – Cadastro Nacional de Entidades da Assistência Social

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CODIM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

COEGEMAS – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COMAD – Conselho Municipal Antidrogas do Rio de Janeiro

COMDEDINE – Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro

COMDEPI – Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro

CORAS – Conselhos Regionais de Assistência Social

CORDE – Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência

CR – Coordenadoria Regional

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CREM – Centro de Referência

CSAFM – Centro de Segurança Alimentar da Fazenda Modelo

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

CT – Conselhos Tutelares

CVL – Secretaria da Casa Civil

DASB – Departamento de Ação Social Básica

DEM – Partido Democratas

DGAS – Diretoria de Gestão do SUAS

DIAD – SMASAC Diretoria Administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania

DPES – Diretoria de Proteção Social Especial



DPGF – SMASAC Diretoria de Gestão, Planejamento e Finanças da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania

DPSO – Diretoria de Proteção Social Básica

DRAS – Diretoria Regional de Assistência Social

DRSGD – Diretoria de Relação com o Sistema de Garantia de Direitos

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EQG – Equipe de Qualificação de Gestão

FACO – Programa Família Acolhedora

FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras

FEBIEX – Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania

FENAPAE – Federação Nacional das APAEs

FEAS – Fundo Estadual Assistência Social

FENATIBREF – Federação Nacional dos Trabalhadores das Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMAS – Fundo Municipal Assistência Social

FMDCA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FONACEAS – Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Assistência Social

FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GABRI – Gerência de Abrigamento

GEAD – Gerência Administrativo- Financeira

GEINE – Gerência de Inserção Especial

GEOSUAS – Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do SUAS

GEPRE – Gerência de Proteção Especial

GEPROS – Gerência de Promoção Social

GERHU- Gerência de Recursos Humanos

GESUIN – Gerência de Supervisão Integrada

GGSMC – Gerência de Gestão dos Serviços de Média Complexidade

GGTEP – Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente

GPAS – Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social

GPES – Gerência de Promoção e Proteção Social Especial

GPSO – Gerência da Proteção Social Básica

GSF – Gasto Social Federal

GT – Grupo de Trabalho

GVISO – Gerência de Vigilância Socioassistencial

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano do Município

IDS – Índice de Desenvolvimento Social

IES – Instituições de Ensino Superior

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IGD-SUAS – Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social

ILPI – Instituições de Longa Permanência para Idosos

INFOSUAS – Sistema de Informações de Repasses de Recursos

INPE – Instituição Nacional de Pesquisas Espaciais

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPP – Instituto Pereira Passos

ISP – Instituto de Segurança Pública

ISS – Imposto Sobre Serviços

IVS – Índice de Vulnerabilidade Social

LA – Liberdade Assistida.

LBA – Legião Brasileira de Assistência.

LDBE – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social.

LOM – Lei Orgânica Municipal

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDH - Ministério dos Direitos Humanos

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MGT – Mesa de Gestão do Trabalho

MJ – Ministério da Justiça

MP – Medida Provisória.

MP – Ministério Público

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social.

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

MPU – Ministério Público da União

MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NAAP – Núcleo de Audiência de Apresentação

NAP – Núcleo de Atividades Pedagógicas

NEPP/UNICAMP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas

NI CFT – Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação.

NIEPSAS – Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos/ Sistema Único de Assistência Social

NOB-SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NSEC – Núcleo de Saúde na Escola e na Creche

NUDEM – Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher

NUMEP – Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS BH

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OS – Organizações Sociais

OSC – Organização da Sociedade Civil

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

PAC – Planos Anuais de Capacitação

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PACA – Plano de Ação da Capacitação de Atualização

PACI – Plano de Ação da Capacitação Introdutória

PAD – Programa de Atendimento Domiciliar

PAEFI – Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento às Famílias

PAFO – Plano de Ação de Formação

PAIR – Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro

PAST – Plano de Ação da Supervisão Técnica

PBF – Programa Bolsa Família

PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PCCS – Plano de Carreira, Cargos e Salários

PCS – Programa Comunidade Solidária

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEAS – Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PF – Polícia Federal

PIA – Plano Individual de Atendimento

PIA – População em Idade Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PIC – Programa Primeira Infância Carioca

PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto de Lei

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME – Pesquisa mensal de Empregos

PMEP – Plano Municipal de Educação Permanente

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNEP – Política Nacional de Educação Permanente

PNI – Política Nacional do Idoso

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PPS – Partido Popular Socialista

PROMETI – Projeto de Mercado de Trabalho Inclusivo

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PSB – Proteção Social Básica

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSE – Proteção Social Especial

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PUC – Pontifícia Universidade Católica

PUC-RIO – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

PV – Partido Verde

QDD – Quadro de Detalhamento das Despesas

RA – Região Administrativa

RENEP/SUAS - Rede Nacional de Educação Permanente do SUAS

RHC – Rede Histórica Conveniada

RI MUNIC – Relatório de Informação com dados dos municípios  
(Pesquisa IBGE, MUNIC – 2009)

RJ – Rio de Janeiro

RMA – Registro Mensal de Atendimentos

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMV – Renda Mensal Vitalícia

ROT – Recursos Oriundos do Tesouro

RP – Região de Planejamento

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SDPAS – Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social.

SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social.

SEAS – Serviço Especializado em Abordagem Social

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social da Indústria

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SIAORC – Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS

SICNASWEB – Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social

SIGPS – Sistema de Informações Gerenciais das Políticas Sociais

SIGSUAS – Sistema de Gestão do SUAS

SIMAS – Sistema Municipal de Assistência Social

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SISC - Sistema de Informação do Serviço de Convivência

SISCON – Sistema de Gestão de Convênios

SISFSAF – Sistema de Transferências Fundo a Fundo

SMAAS – Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social

SMADC – Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania

SMASAC – Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania

SMASDH – Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMGO – Secretaria Municipal de Governo

SMPS – Secretaria Municipal de Políticas Sociais

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SOF – Sistema Orçamentário Financeiro

SOSF – Serviço de Orientação Sociofamiliar

SPSPD – Serviço de Proteção Social para Pessoas com Deficiências

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUASS – Subsecretaria de Assistência Social

SUBDH – Subsecretaria de Direitos Humanos

SUBIPC – Subsecretaria de Integração e Promoção da Cidadania

SUBPI – Subsecretaria de Políticas para o Idoso

SUBPM – Subsecretaria de Políticas para a Mulher

SUDC – Subsecretaria de Direito e Cidadania

SUPLOR – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

SUS – Sistema de Saúde.

SUS – Sistema Único de Saúde

TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

U.O. – Unidade Orçamentária

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

URS – Unidade de Reinserção Social

VIJ – Vara da Infância e Juventude



*Caminhar sozinho é possível, mas o  
bom andarilho sabe que a grande  
jornada é a da vida, e requer  
companheiros.*

Dom Helder Câmara

## Introdução

Esta tese é o resultado da pesquisa de doutorado sobre a análise de implementação da área da Gestão do Trabalho da Política de Assistência Social, através de estudo de caso em duas metrópoles: Belo Horizonte/MG e Rio de Janeiro/RJ.

A escolha desse tema se deve à minha inserção profissional na Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, onde atuei como técnica de CRAS e da Rede de Proteção ao Educando nos anos de 2007-2008, como gerente do Centro de Capacitação da Política de Assistência Social - CCPAS entre 2009 - 2012 e como Coordenadora do Sistema Municipal de Assistência Social – CSIMAS no período 2013-2016. A atuação no CCPAS e posteriormente no SIMAS, me levou a enfrentar os desafios de pensar, propor e executar uma nova proposta de Gestão do Trabalho na Secretaria Municipal responsável pela execução da política de Assistência Social no Rio de Janeiro.

O setor responsável pela Gestão do Trabalho no Rio de Janeiro é a Coordenadoria do SIMAS, que tinha como Gerências subordinadas a Gerência do Serviço Social na Saúde, a Gerência do Serviço Social na Educação e o Centro de Capacitação da Política de Assistência Social. A partir de 2013, as atribuições das gerências foram sendo modificadas, apesar de não ter sido alterada oficialmente na estrutura do órgão. A Gerência de Saúde passou a responder pelo acompanhamento dos assistentes sociais em todas as secretarias, exercendo a função de acompanhamento técnico e matricial do SIMAS. A Gerência do Serviço Social na Educação, que era responsável pela gestão da Rede de Proteção ao Educando perde suas funções com a transferência de todos os assistentes sociais e psicólogos para a Secretaria de Educação, e assume as atribuições de gerenciamento da força de trabalho concursada e contratada da Secretaria de Municipal de Desenvolvimento Social.

Quando assumi a gerência do Centro de Capacitação em 2009 encontrei um antecedente positivo pelo trabalho desenvolvido anteriormente pela equipe da Escola Carioca de Gestores da Assistência Social, coordenada pelo assistente social Márcio Eduardo Brotto. Porém, como houve uma mudança drástica da equipe de

gestão com a saída do Secretário Marcelo Garcia e entrada do Secretário Fernando Willian, todos os membros da equipe da Escola Carioca que desenvolviam um trabalho desde 2003 acabaram sendo transferidos ou pediram transferência para outras unidades, e uma nova equipe teve que ser formada, por profissionais que não conheciam o trabalho desenvolvido até então, buscando construir uma nova proposta em uma Secretaria passando por profundas transformações depois de alguns anos com os mesmos gestores. Foi um período de difícil adaptação para todos.

Inicialmente atendíamos a demandas desordenadas porque as Subsecretarias também não conseguiam elaborar o seu planejamento ou se elaboravam, também eram atropeladas pelas urgências e novas demandas. Na visão dos profissionais e gestores mais antigos era praticamente impossível pensar em planejamento nessa Secretaria, que vivia atuando nas emergências e demandas apontadas como prioridades a cada momento. Ao mesmo tempo em que se queixavam dessa dinâmica “enlouquecida e frenética”, resistiam a pensar em uma nova forma de trabalho. O ativismo e o produtivismo haviam sido introjetados ao longo dos anos.

Os problemas decorrentes da falta de um planejamento consistente, de pensar cronogramas, conteúdos e recursos necessários, gerou grande insatisfação na equipe do CCPAS que recebia demandas para “cursos urgentes”, sem o tempo adequado para se preparar, elaborar o conteúdo dos cursos, pensar na metodologia. Não havia um estoque de cursos prontos a serem tirados da prateleira. Para reverter essa dinâmica começamos a partir do segundo ano de composição da equipe, a elaborar um plano de capacitação mínimo com as Subsecretarias. A construção de conhecimentos se deu de forma gradativa, baseada na experiência de trabalho dos profissionais que compunham a equipe técnica do CCPAS em diferentes frentes e órgãos da Secretaria, em seus estudos em cursos de especialização e mestrado, e nos estudos dos materiais que estavam sendo produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social, tendo como referência a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e outros subsídios ao trabalho profissional. Assim foi possível começar a formular propostas para alguns cursos básicos para profissionais de CRAS, de CREAS, de Unidades de Acolhimento da Alta Complexidade. Também fazia parte das atividades do CCPAS realizar cursos para Conselheiros Tutelares e Conselheiros Municipais de Assistência Social, do Idoso, da Criança e do Adolescente.

A ideia de elaborarmos em 2016 um Plano Municipal de Educação Permanente para quatro anos, com base nas orientações e diretrizes nacionais surgiu como a grande possibilidade de alterarmos a dinâmica de trabalho, reorganizarmos o processo formativo por níveis de complexidade e de gestão. A área de educação permanente ganhou uma nova dimensão na Secretaria, e aos poucos conseguiu introduzir essa dinâmica de “plano de formação continuado” visando reverter, ainda que parcialmente, as demandas espontâneas e revestidas de um caráter de urgência que nem sempre se justificavam,

Os desafios para a Gestão do Trabalho na Coordenadoria do SIMAS foram ampliados a partir de 2011 quando a Secretaria passa a expandir a contratação de profissionais e serviços através de editais de licitação com organizações não governamentais, organizados pela Subsecretaria de Gestão em parceria com a coordenadoria do SIMAS: tratava-se de definir o quantitativo de profissionais por função a ser previsto em cada edital, observando as diretrizes da NOB-RH, definir os salários. Depois de realizada a licitação, acompanhar a contratação de pessoal, monitorar mensalmente a movimentação de pessoal em reuniões com representantes das ONGs, Diretoras de unidades, Coordenadoras regionais, onde eram discutidas as necessidades de contratação, demissão, substituição temporária entre outras, em um sistema denominado pelo secretário como “de cogestão da força de trabalho com as ongs”. Não era uma terceirização pura e simples, onde a Secretaria não acompanharia de perto a gestão e a execução dos convênios e as ongs teriam autonomia plena para tocarem o trabalho cada uma do seu jeito. Era a Secretaria que indicava quem iria preencher as vagas.

Esse trabalho tomou uma proporção muito grande, seja pelo número de unidades da secretaria, seja pelo quantitativo de contratados (chegou a mais de 3000), pelo número de ONGS (aproximadamente 10) e das dez Coordenadorias Regionais de Assistência Social, órgãos de gestão descentralizada da Secretaria, responsável pela coordenação do trabalho das unidades em cada território.

A coordenadoria do SIMAS que até 2008 se dedicava basicamente à gestão de servidores concursados, passou a ter como maior volume de trabalho a gestão do pessoal contratado, na relação com as ONGS. Entretanto, esse processo foi atravessado o tempo todo por interesses políticos partidários na indicação para contratação ou para demissão, não sendo permitida a realização de um processo seletivo técnico pelo SIMAS, que tinha uma atuação subordinada em relação ao

Gabinete e Subsecretarias de Gestão e de Proteção Social Básica e Especial, que indicavam quem seria contratado. Não tínhamos autonomia técnica para a condução dos trabalhos.

Realizamos entre 2013 e 2016 estudos para a realização de concursos para assistentes sociais, psicólogos e assistentes administrativos, fazendo estimativa de pessoal necessário com base nas diretrizes da NOB-RH e das demandas dos órgãos da Secretária, mas sem contar com um estudo de vigilância socioassistencial por territórios, que pudessem subsidiar nossa proposta. As coordenadorias regionais apontavam as diferentes áreas de abrangência de cada unidade e que precisávamos definir parâmetros individualizados de equipes para cada uma, o que não foi possível realizar. Não havia na Secretaria um setor de Vigilância Socioassistencial com as ferramentas necessárias para esse estudo, nem recursos para contratar assessoria especializada para esses serviços. Foram definidas equipes padronizadas para todos os CRAS e CREAS e as equipes das Unidades de Reinserção Social definidas em função de sua capacidade de atendimento e público específico.

Apesar de inúmeras tentativas entre 2013 e 2016, na gestão do Secretário Adilson Pires, não houve aprovação do prefeito para a realização dos concursos, nem mesmo quando o Secretário de Desenvolvimento Social era o vice-prefeito da cidade. E o número de servidores foi caindo drasticamente em função de aposentadorias, e não era possível a contratação de assistentes social pelos convênios, pois por determinação da Lei do SIMAS esse profissional deveria ser concursado. Esse processo foi levando a muitas tensões, pois não estava mais sendo possível garantir os quatro assistentes sociais por unidade e nem para os órgãos de gestão, gerando uma polarização e disputa por esses profissionais entre as unidades de prestação de serviços e o nível central, o famoso “cobertor curto”, ou seja, o déficit de pessoal tomando proporções cada vez maiores.

Os demais profissionais eram contratados. A previsão era de 29 profissionais para cada CRAS e CREAS, dos quais apenas 6 ou 7 eram servidores públicos e o restante contratados, com uma alta rotatividade entre esses trabalhadores, principalmente nos períodos pré e pós eleições municipais, sendo essas “vagas de trabalho” usadas em prol de campanhas e interesses de vereadores e partidos políticos. Cabe ressaltar que a Secretaria de Assistência passou a ser comandada só por vereadores e deputados estaduais desde 2009, sem conhecimento acerca da política de Assistência Social, e fazendo um uso político eleitoreiro mesmo tendo

um quadro técnico de servidores considerado um dos maiores do país, o que nos angustiava muito.

Diante desse cenário adverso, eu me perguntava: como será que isso funciona em outras cidades? Será que em outras metrópoles os desafios são os mesmos? O Rio de Janeiro parecia voltar ao passado, no tempo do coronelismo, ao invés de andar para frente. Eu me perguntava se era mais fácil ou mais difícil fazer avançar a política de assistência em uma cidade de porte menor ou se isso independia do porte, e era definido pela cultura política local.

Foram essas questões que me levaram a ingressar no doutorado em 2017, no mesmo ano em que conquistei minha aposentadoria. Aprofundar meus estudos e contribuir com minhas análises para a produção de mais pesquisas sobre a política de Assistência Social, e em especial, sobre a área de Gestão do Trabalho, tema que carecia de produções e pesquisas.

A qualificação do projeto foi uma etapa crucial, que redefiniu em parte nossa proposta inicial, que era pesquisar a implementação da Assistência Social em alguns municípios da Baixada Fluminense, para conhecer e sistematizar a trajetória de avanços e as dificuldades que enfrentavam os municípios menores. Mas ao final dos debates a banca me sugeriu incluir na pesquisa a análise do município do Rio de Janeiro, pelo acúmulo de informações que eu tive como gestora, e pela importância de refletir e sistematizar a experiência do Rio de Janeiro.

Diante dessa “provocação positiva”, apesar de meu receio de não ser capaz de realizar uma análise com o devido rigor metodológico pelo meu envolvimento com o objeto de estudo, mas estimulada pelos professores da banca, mudei a proposta inicial e optei por realizar um estudo de caso múltiplo em duas metrópoles de portes relativamente aproximados, como forma de garantir referenciais para analisar o Rio de Janeiro ultrapassando os limites da minha experiência e leitura pessoal. Por isso a opção de escolher então duas metrópoles que apresentavam à época da elaboração do projeto de pesquisa (2018), cenários bastante diferenciados em relação à implementação da Gestão do Trabalho na política de Assistência Social: Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Para fundamentar meu caminho metodológico busquei o referencial de análise de implementação de políticas públicas e tratei de construir parâmetros de análise que pudessem me guiar na estruturação da tese, na escolha do referencial teórico, na coleta de dados e informações via documentos e entrevistas estruturadas

com profissionais que tenham exercido funções de gestores nos setores responsáveis pela área da gestão do trabalho e educação permanente, com técnicos, com representantes das organizações dos trabalhadores e conselheiros municipais de assistência social.

O estudo de caso múltiplo foi uma escolha metodológica que me permitiu realizar uma investigação empírica buscando conhecer em profundidade um fenômeno contemporâneo, ou seja, o caso em seu contexto específico, a partir de combinações de métodos qualitativos e quantitativos. Nossa proposta consistiu em analisar como se deu a implantação da área da Gestão do Trabalho, sistematizando um conjunto de informações a partir de diversas dimensões que a compõem. O estudo de casos múltiplos tem como vantagem proporcionar, por meio das evidências dos casos, um estudo mais robusto sobre um determinado fato, fenômeno ou política.

Não se trata de uma pesquisa comparativa nem de avaliação de resultados, mas sim no esforço em conhecer e compreender o caminho percorrido, as características peculiares de cada metrópole, os fatores que favoreceram ou dificultaram sua implementação em cada cidade, lançar luz sobre o contexto no qual ele se produziu. Nosso estudo de casos foi do tipo explanatório visando responder como e porque cada cidade chegou a uma determinada configuração. A singularidade e as diferenças de contexto são tão importantes que apontam, não raro, para a impossibilidade de comparação. Entretanto, a análise de como se deu a implementação de uma determinada política em um contexto específico, pode ajudar a compreender e identificar fatores facilitadores e dificultadores, lançando pistas para outros estudos.

A escolha de Belo Horizonte se deu em função do histórico de muitos profissionais de lá terem feito parte da equipe do Ministério do Desenvolvimento Social, e terem participado da elaboração e implementação da Política Nacional de Assistência Social, da NOB-SUAS e NOB-RH; pela existência de um grupo de militantes do movimento em defesa da política de Assistência Social e pelo fato de alguns deles terem retornado ao município em 2016, assumindo cargos de gestão e promovendo avanços na consolidação da Gestão do Trabalho em âmbito municipal. Porém, eu tinha notícias e informações muito genéricas, que precisavam ser estudadas, analisadas em profundidade, para que pudéssemos compreender a realidade específica dessa metrópole, verificar qual a capacidade de implementação

desenvolvida de fato, qual a influência desses gestores nesse processo. Os atores políticos foram decisivos para as conquistas verificadas? Quais as diferenças em relação ao Rio de Janeiro? O que podemos aprender com esses dois estudos de casos?

O ponto de partida de nossa pesquisa é a tese de que o contexto político, econômico e social nacional interfere nas possibilidades de implementação da Gestão do Trabalho na Política de Assistência Social em âmbito municipal, mas que a existência (ou não) de atores políticos, organizações de trabalhadores e gestores com perfil de militantes comprometidos com movimentos em defesa da política de Assistência Social, foi decisiva para explicar o avanço (ou não) na implementação da Gestão do Trabalho nos municípios pesquisados.

Reunimos dados qualitativos e quantitativos sobre a Gestão do Trabalho, com base em revisão bibliográfica, teses e documentos de gestão, tais como os Planos Municipais de Assistência Social, os Planos Plurianuais, as deliberações de Conferências Municipais de Assistência Social, os Planos de Educação Permanente, dados do Censo SUAS, e documentos oficiais que indicam as diretrizes para a Gestão do Trabalho, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS 2006 e 2011, as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social relativas ao tema.

A pesquisa de campo consistiu em entrevistas em profundidade realizadas com gestores, trabalhadores, Conselheiros Municipais de Assistência Social e representantes de organizações de trabalhadores nas duas cidades. As entrevistas foram guiadas por um roteiro dirigido por perguntas organizadas em três blocos temáticos: o primeiro sobre a trajetória desse profissional na Assistência Social; o segundo sobre a Secretaria Municipal e a área de Gestão do Trabalho; e o terceiro sobre as organizações de trabalhadores, suas lutas e suas pautas.

Cabe destacar que elas ocorreram em momentos distintos: as entrevistas em Belo Horizonte foram realizadas em dezembro de 2019, e no Rio de Janeiro, iniciadas em janeiro e fevereiro de 2020, e logo interrompidas pela pandemia provocada pelo coronavírus. Elas foram retomadas ao final de 2020 e início de 2021 no formato *on line*, tendo em vista a continuidade da pandemia no país.

Em Belo Horizonte, onde eu não conhecia nenhum dos trabalhadores da secretaria, os primeiros contatos foram por telefone e e-mail. Agendamos uma reunião com a equipe da Gestão do Trabalho em novembro 2019 e na qual eles me



apresentaram a organização da Secretaria e do setor, e eu apresentei a pesquisa, cumprindo todos os procedimentos necessários à sua autorização. Agendamos o período para a realização das entrevistas no início do mês de dezembro, no qual eu fiquei uma semana em BH. Eles foram me indicando dentro do perfil que eu havia previsto, quem estaria disponível para a entrevista. Foram entrevistados apenas trabalhadores e gestores em exercício na gestão central e um Diretor regional. Não foi possível retornar para continuar as entrevistas com profissionais das unidades como eu havia previsto, em função da pandemia do coronavírus.

No Rio de Janeiro iniciamos as entrevistas em janeiro de 2020, após ter submetido o projeto de pesquisa para aprovação da Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente. Pelo fato de eu conhecer a Secretaria e os profissionais, eu mesma fui escolhendo dentre as categorias previstas para a pesquisa, quem seriam os profissionais a serem entrevistados, considerado a experiência que tinham, um bom conhecimento sobre as diretrizes para a área de Gestão do Trabalho, e também uma relação de confiança mútua que permitiria aprofundar as reflexões sobre o tema tão delicado e tenso, principalmente para quem ainda continuava trabalhando na Secretaria.

Quando retomamos as entrevistas na modalidade on line em janeiro de 2021, alguns dos profissionais que haviam sido contactados no início do ano 2020 para participar da pesquisa já não estavam mais ocupando os cargos de Gestão que ocupavam, em função das mudanças internas ocorridas na secretaria. Ainda assim achei importante mantê-los no rol de profissionais a serem entrevistados, pois conheciam e vivenciaram o papel de gestores. Por isso aparecem mencionados como ex-coordenadores ou ex-gerentes, que deixaram seus cargos entre 2020 e 2021.

Após a transcrição das entrevistas, efetuamos a análise de conteúdo, submetendo o material a um processo de organização, identificando as categorias chave de análise. O movimento articulado entre descrição, interpretação, compreensão, citações e explicitação dos dados, mediado pelo referencial teórico-metodológico, ajudou na interpretação das trajetórias da Gestão do Trabalho nos dois municípios.

Procuramos resgatar o histórico das secretarias pelos documentos e pela narrativa dos trabalhadores e gestores, buscando compreender a cultura política e institucional que em geral não vem escrita nos documentos, mas que por vezes é

revelada na fala dos entrevistados, e no caso do Rio de Janeiro, também pelo meu conhecimento, narrativa e interpretações próprias sobre determinados fatos, processos e períodos. Em certa medida, podemos falar em alguns aspectos de uma pesquisa participante, na qual estive envolvida com o “caso pesquisado”.

Na análise sobre a Gestão do Trabalho procuramos identificar como os entrevistados percebem essa implementação, seus avanços e lacunas, os desafios e as prioridades a serem trabalhadas. Um outro aspecto presente na pesquisa diz respeito a quais os fatores e atores sociais que contribuíram ou dificultaram esse processo, a existência e a atuação das organizações de trabalhadores do SUAS.

Apresentamos aqui o perfil dos profissionais entrevistados em cada cidade.

Quadro 1- Profissionais entrevistados por categoria/Cargo/Função

CARGO/ FUNÇÃO	BELO HORIZONTE	RIO DE JANEIRO
<b>Gestor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretário Municipal de Assistência Social</li> <li>• Diretora de Gestão do SUAS</li> <li>• Gerente da Gestão do Trabalho</li> <li>• Diretor Regional</li> <li>• Gerente de Recursos Humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex Secretário Municipal de Assistência Social</li> <li>• Ex Coordenadora do SIMAS e ex Coordenadora da Coordenadoria de Desenvolvimento Social - CDS</li> <li>• Coordenadora de Gestão da Informação (Vigilância socioassistencial)</li> <li>• Gerente da Gerência de Gestão do Trabalho</li> <li>• Ex Gerente da Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente – GDEP</li> </ul>
<b>Trabalhador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnica (analista de políticas Públicas da gerência de Gestão do Trabalho)</li> <li>• Técnica da proteção Especial (analista de políticas públicas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnica da Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente (2)</li> <li>• Psicóloga do CREAS</li> <li>• Assistente social do CREAS</li> <li>• Assistente social aposentada</li> </ul>
<b>Conselheiros Municipais de Assistência Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social Representante dos trabalhadores (analista de políticas públicas, psicólogo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselheiros não governamentais (3)</li> <li>• Secretário executivo de apoio aos conselhos (trabalhador)</li> </ul>
<b>Organizações de Trabalhadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabalhador representante do Sindicato/Conselho de Profissional e da Associação de trabalhadores</li> <li>• Fórum de trabalhadores da Assistência Social/representante na Mesa de Gestão do Trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fórum Municipal de Trabalhadores da Assistência Social e ex diretora do CRESS</li> <li>• Representante do Conselho Regional de Psicologia, Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS (representante dos trabalhadores no CMAS, no Fórum Estadual de trabalhadores do Suas e Fórum municipal de Trabalhadores do SUAS), Secretário executivo do CMAS</li> </ul>
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>16</b>

Fonte: Elaboração própria.

A tese foi estruturada em quatro capítulos, e tem como temática central a questão do trabalho e dos trabalhadores na política de Assistência Social. O eixo condutor e de ligação entre os capítulos foi pensar como os trabalhadores se organizaram na defesa de seus interesses e direitos historicamente no Brasil, para chegar à análise de seu papel e capacidade de organização e luta na política de Assistência Social em âmbito nacional e nas duas metrópoles estudadas, em um contexto neoliberal de precarização das relações e condições de trabalho.

No primeiro capítulo “Capital e trabalho: construção e desconstrução dos direitos dos trabalhadores” apresentamos inicialmente o debate teórico crítico sobre a relação capital/trabalho no modo de produção capitalista, com base no referencial marxista e em autores contemporâneos, abordando as transformações recentes no mundo do trabalho, as configurações do trabalho improdutivo e a formação do precariado.

No segundo tópico, apresentamos um resgate histórico sobre as lutas dos trabalhadores e suas organizações, que foram fundamentais para a construção do “Sistema Brasileiro de Regulação do Trabalho” (Biavaschi, 2005), um conjunto de leis e organizações constituídas com a finalidade de garantir direitos dos trabalhadores (Ministério do Trabalho, Justiça do Trabalho, Consolidação das Leis do Trabalho, entre outros).

O terceiro tópico foi dedicado à análise do regime de acumulação flexível, ao avanço neoliberal e seus rebatimentos na precarização das relações e condições de trabalho na contemporaneidade. O quarto tópico apresenta o trágico processo de desconstrução dos direitos dos trabalhadores, com suas particularidades em três momentos políticos da recente história brasileira: o período Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso; o período Lula e Dilma; o período Temer e Bolsonaro.

O referencial teórico metodológico utilizado na pesquisa para análise de implementação de políticas públicas é apresentado no segundo capítulo. Foi importante os estudos sobre o referencial de Kingdon (1984), segundo o qual em alguns momentos ocorrem fluxos decisórios favoráveis, que convergem entre si, criando o que ele chama de “janelas de oportunidade”, possibilitando alterações na agenda governamental, a formação de políticas públicas ou mudanças nas políticas existentes. Com os estudos de Sabatier (1988, 2000) adotamos o conceito de “coalizões de defesa” que ocorrem através da articulação de atores políticos (técnicos, militantes, gestores) que advogam por propostas de políticas públicas e

que estão dispostos a investir tempo, energia, reputação para apresentar suas propostas, e se organizam como “militantes que defendem uma causa comum”, articulações que possibilitam a formulação e aprovação de uma determinada política em um momento específico.

Em seguida tratamos do processo de elaboração e implementação da Política Nacional de Assistência Social como política pública, destacando o papel fundamental dos “militantes do movimento em defesa da política de assistência social” nessa trajetória. Apresentamos também e com maior detalhamento, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, a NOB-RH do SUAS (2006) e demais documentos e normativas que o complementam, visando definir diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUAS em todas as esferas (União, Estados e Municípios).

A concepção de Gestão do Trabalho defendida nestes documentos e que orientou nossa pesquisa aponta que:

Na verdade, a assistência social é uma área de prestação de serviços cuja mediação principal é o próprio profissional (Sposati, 2006), ele é sua principal tecnologia, e por isso o trabalho no SUAS exige, além de novas formas de regulação, organização e gestão, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional, a partir do ingresso via concurso público bem como formação e qualificação continuada, processos de avaliação e progressão na carreira, remuneração compatível e segurança no trabalho, como afirma Raichelis (2010). Destes elementos dependem, daqui para frente, novos avanços e a consolidação do próprio SUAS no país, tornando-se o mais urgente desafio a ser enfrentado por gestores, conselheiros, usuários e pelos próprios trabalhadores. Aponta, ainda, a criação de planos de carreira, cargos e salários e a instituição de mesas de negociação como questões prioritárias na agenda do SUAS, ao lado da priorização do concurso público, como instrumento de enfrentamento à precarização do trabalho, de requalificação do Estado e do espaço público, de valorização de seus trabalhadores na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços ofertados com qualidade e transparência. (Muniz, 2011, p. 21).

No último tópico deste capítulo apresentamos o debate teórico sobre os desafios das metrópoles brasileiras para a garantia das Proteções Sociais propostas no SUAS, iniciando uma análise mais global sobre a capacidade instalada nas duas cidades pesquisadas, com relação aos dados populacionais, níveis de proteção, programas, serviços e benefícios e recursos disponíveis para a Política de Assistência Social municipal. Nesse estudo apontamos semelhanças e diferenças entre as duas metrópoles, mas buscamos fazer uma análise sobre a capacidade que

cada uma desenvolveu para gerenciar essa política e os desafios a serem enfrentados.

O terceiro capítulo apresenta os resultados de nossa pesquisa sobre a análise da implementação da Gestão do Trabalho no Rio de Janeiro, com um breve histórico sobre a trajetória da Assistência Social no município seguido da análise de implementação da Gestão do Trabalho através de eixos e dimensões estabelecidas para essa pesquisa nos dois municípios.

O quarto capítulo é dedicado aos resultados da pesquisa sobre Belo Horizonte, e mantém a mesma estrutura do capítulo anterior: um breve histórico sobre a estruturação da política de Assistência no município e a análise de implementação da Gestão do Trabalho, orientados pelos mesmos eixos e dimensões utilizados para o Rio de Janeiro.

Por último, apresentamos as conclusões de nossa pesquisa, que comprovou a tese de que o grau de implementação é diferenciado nos dois municípios em função da existência em BH de um movimento de trabalhadores organizados, lutando por seus direitos, e de gestores comprometidos com a política pública, com processos de gestão democráticos, e em especial engajados na implementação da política de Assistência Social. Esses atores, associados à uma cultura política democrática vivenciada na cidade, fizeram com que as conquistas na área da Gestão do Trabalho tenham sido significativas, mesmo num cenário nacional adverso.

Destacamos em relação aos avanços na Gestão do Trabalho a existência de 10 Fóruns de Trabalhadores da Assistência Social Regionais e um Municipal; a capacidade de luta e organização sindical dos trabalhadores resultando em conquistas; a elaboração do I Plano Municipal de Educação Permanente; a implantação do Núcleo de Educação Permanente; a instalação da Mesa Municipal de Gestão do Trabalho no SUAS; a realização de concursos públicos para assistentes sociais e psicólogos, com um aumento expressivo do número de servidores públicos na Secretaria, na contramão da tendência contemporânea de precarização e terceirização no serviço público; processos técnicos de seleção para ocupantes de cargos de gestão; implantação de 30hs para os profissionais que atuam nos serviços de provimentos, entre outros avanços.

No Rio de Janeiro a pesquisa apontou para a perda progressiva de orçamento e visibilidade da política no contexto municipal; para a redução da força de trabalho concursada e contratada (o último concurso público foi em 2006), com um déficit

acentuado de assistentes sociais; a crescente precarização das condições de trabalho; o retorno a ações e projetos baseados em concepções assistencialistas e desfocados das diretrizes nacionais para a política de Assistência Social; o uso político eleitoreiro da Secretaria e dos contratos via ONGs, entre outros.

A Secretaria não vem contando com gestores municipais comprometidos técnica e politicamente com a defesa da política de Assistência Social desde 2009, situação essa agravada na gestão do prefeito Marcelo Crivella, (2017-2020), no qual verificamos uma intensa rotatividade de Secretários e Subsecretários, interrupções no trabalho, mudanças de estrutura e de diretrizes. Não existem organizações fortes dos trabalhadores, capazes de se mobilizar ao longo das duas décadas. O Fórum Municipal de Trabalhadores foi criado recentemente e ainda não tem uma grande capacidade de luta. Com essa conjugação de fatores negativos, constatamos que a Gestão do Trabalho no Rio de Janeiro não avançou e que a política de Assistência Social no município vem passando por crises e retrocessos.

# 1

## **Capital e trabalho – A construção e desconstrução dos direitos dos trabalhadores**

### **1.1.**

#### **A centralidade do trabalho no modo de produção capitalista**

O Trabalho na Política de Assistência Social é o tema central dessa tese. Para compreendermos as configurações do trabalho no contexto atual, partiremos da análise de seu significado na sociedade capitalista, buscando desvendar os fatores que interferem na dinâmica capital-trabalho, nas fortes relações de interdependência entre Estado e Mercado, nas diferentes estratégias de acumulação capitalista e de resistência por parte da classe trabalhadora, até chegarmos aos dias atuais.

Para tal tarefa, buscaremos os fundamentos teóricos do materialismo histórico-dialético, que embasam nossa análise sobre o modo de produção capitalista, retomando conceitos desenvolvidos por Karl Marx em sua obra *O Capital*, recuperando alguns conceitos chave da teoria marxista.

Iniciamos pela compreensão de que é o modo de produção que determina as formas de organização da sociedade, as relações sociais em cada época. A um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade correspondem formas de organização social, de produção, de comércio, de consumo, de classes sociais, de organização da família, do estado, da sociedade civil. São os homens e mulheres que produzem esse modo de organização, mas também se encontram inseridos num determinado contexto, que determina sua existência. As relações materiais formam a base de todas as relações sociais.

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o

processo geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência (Marx, 1982, p. 25).

O trabalho, analisado sob uma perspectiva dialética, é ao mesmo tempo fonte de realização das capacidades humanas de transformar a natureza, produto de relações sociais, tendo em vista a realização de suas necessidades básicas, mas também daquelas que dizem respeito às suas aspirações artísticas, intelectuais. Porém, na sociedade capitalista, ele é aprisionado, alienado, extraído do trabalhador como meio de produção, torna-se alvo da exploração, uma mercadoria muito valiosa, pois produz a riqueza.

O sentido do trabalho que estrutura o capital (o trabalho abstrato) é desestruturante para a humanidade, enquanto o trabalho que tem sentido para a humanidade (o trabalho concreto, que cria bens socialmente úteis), torna-se potencialmente desestruturante para o capital. Aqui reside a dialética do trabalho (Antunes, 2018).

A produção de mercadorias para o capital tem nos valores de uso e no trabalho concreto a sua base material para a produção de valores de troca. É no processo de produção que ocorre a extração do excedente para o capitalista, em forma de mais-valia sobre o trabalho. A mais valia é o excedente produzido pelo trabalhador, que não recebe pelo que produz, mas pelas horas de trabalho vendidas ao trabalhador, a preços sempre reduzidos em relação ao resultado de sua produção. Marx (1987) ao desenvolver a teoria do valor, observou que o valor de uma mercadoria é a quantidade de trabalho medida, em condições históricas dadas, exigida para sua produção. E o valor é obtido ao comparar-se mercadorias diferentes no processo de troca. Assim, é no valor de troca que o valor das mercadorias se expressa. O que determina a grandeza do valor, portanto, é a quantidade de trabalho socialmente necessário para a produção de um valor de uso. (Marx, 1987, p. 45-46).

O salário pago ao trabalhador para suprir suas necessidades de reprodução social, é sempre calculado em patamares mínimos pelo capitalista, sendo insuficiente para que possam satisfazer suas necessidades básicas em condições dignas. Esse é o cerne da luta de classes, a disputa pela valorização - desvalorização do trabalho, isso porque, a acumulação de riquezas se dá sobre a exploração do trabalhador.

Assim, o processo de produção está impregnado da tensão permanente que decorre da luta de classes, do estágio de desenvolvimento das forças produtivas, do caráter social da produção e do caráter privado da apropriação de seus resultados. Dessa contradição fundamental resulta a **questão social** que decorre do tipo de



sociabilidade erguida sob o comando do capital, e expressa as relações de produção e reprodução social no capitalismo bem como as respostas das classes sociais e do Estado diante da apropriação privada da riqueza produzida socialmente, em detrimento das necessidades da grande maioria da população.

A análise marxiana da “lei geral da acumulação capitalista” contida no vigésimo terceiro capítulo do livro publicado em 1867 (primeiro volume do *Capital*), revela a anatomia da “questão social”, sua complexidade, seu caráter de corolário (necessário) do desenvolvimento capitalista em todos os seus estágios. O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo; esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo. (...) Sem ferir de morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda luta contra suas manifestações sócio-políticas e humanas (precisamente o que se designa por “questão social”) está condenada a enfrentar sintomas, consequências e efeitos. (Netto, 2011, p. 157).

A produção de mercadorias, a ampliação e multiplicação do capital não se baseiam na satisfação das necessidades sociais, mas na necessidade de valorização permanente do capital. A lógica do capital é sempre buscar os meios para se reproduzir e se expandir, através dos mecanismos de exploração dos trabalhadores e da criação incessante de novas necessidades no âmbito do consumo. Sua dinâmica interna conduz sempre a uma superprodução de mercadorias desproporcional às possibilidades de consumo.

As crises econômicas periódicas são produtos da própria dinâmica interna da acumulação capitalista, que acarretam a queda tendencial da taxa geral de lucro, e que contraditoriamente, geram mecanismos contra tendenciais como soluções momentâneas que retardam ou paralisam em parte essa queda, em determinadas circunstâncias.

Nas sociedades capitalistas, o que caracteriza uma crise é a superprodução de valores de uso, isto é, excesso de mercadorias que não podem ser consumidas (garantindo a taxa média de lucro esperado) em virtude da ampliação da capacidade de produção (produto do desenvolvimento tecnológico e intensificação da produtividade) e da reduzida capacidade de compra do trabalhador (resultado do desemprego, perda salarial, etc.). (Mandel, 1980, p. 77-78).

Mesmo mediante as tecnologias da microeletrônica, da informática, da robótica, das telecomunicações, da financeirização, ainda assistimos a uma busca incessante por mão de obra cada vez mais barata em todas as partes do planeta. O

que implica dizer que o ‘valor-trabalho’ permanece como uma determinação fundamental das relações sociais de produção e desenvolvimento das forças produtivas, e que por isso é alvo de tantos ataques, no sentido de cada vez mais fragilizá-lo, precarizá-lo. Porém isso ocorre de maneiras bem distintas da forma como ocorria nos tempos analisados por Marx, pois o Estado não extraía e transferia parcela tão significativa da mais valia socialmente produzida e não se apropriava do trabalho necessário como hoje vem fazendo pela via tributária” (Behring, 2010).

As transformações ocorridas no processo de produção contemporâneo, onde predomina o trabalho abstrato sobre o trabalho vivo, levou Ricardo Antunes (2018) a analisar o fenômeno da extração da mais-valia sobre o trabalho imaterial. Ele inicializa sua teoria com base na explicitação de dois conceitos fundamentais da teoria de Marx - Trabalho produtivo e trabalho improdutivo. Por trabalho produtivo compreende-se aquele que cria mais-valor, que é pago por capital-dinheiro e não por renda. O trabalho produtivo resulta do trabalho social, coletivo, valoriza o capital e tende a ser assalariado, embora nem todo trabalho assalariado seja produtivo. Já o trabalho improdutivo cria valores de uso, bens úteis e tem crescido no atual estágio de desenvolvimento capitalista. A renda, segundo Marx, caracteriza o pagamento pelo trabalho improdutivo, que cria valor de uso e não valor de troca.

O trabalho imaterial vem assumindo um papel de relevo na conformação do valor, não só por ser parte da articulação relacional entre distintas modalidades de trabalho vivo em interação com trabalho morto, como também por ser partícipe do processo de valorização, ao reduzir o tempo de circulação do capital e, por consequência, também seu tempo total de rotação. Visto que o setor de serviços está cada vez mais totalizado e controlado pela lógica do capital e de seu processo de mercadorização ou comoditização, ele também se torna gradualmente mais partícipe das cadeias produtivas de valor, legando cada vez mais ao passado sua forma improdutiva para se converter em parte integrante do processo de geração (produtiva) de valor. (Antunes, 2018, p. 47).

Assim, podemos constatar que mediante os novos processos de valorização do capital e também nos processos de circulação, que o trabalho imaterial produz valor, mesmo sobre as modalidades de trabalho informais, precarizados e sobre o trabalho intelectualizado. Novos segmentos da classe trabalhadora inseridos de forma diferenciada em atividades produtivas ou improdutivas, contribuem para agregar mais valor aos processos da produção e acumulação capitalista e fazem parte da nova morfologia da classe trabalhadora.

O conceito ampliado de classe trabalhadora, em sua nova morfologia, deve incorporar a totalidade dos trabalhadores e trabalhadoras, cada vez mais integrados pelas cadeias produtivas globais e que vendem sua força de trabalho como mercadoria, em troca de salário, sendo pagos por capital-dinheiro, não importando se as atividades que realizam sejam predominantemente materiais ou imateriais, mais ou menos regulamentadas. Sabemos que, no capitalismo financeirizado da era informacional, se desenvolve cada vez mais uma simbiose entre o que é produtivo e improdutivo, uma vez que no mesmo trabalho podem ser executadas atividades que geram valor e, posteriormente, outras ações voltadas para conferir a qualidade dos produtos criados, mesclando assim ações tanto “produtivas” quanto “improdutivas” (sempre no sentido que lhes é dado pelo capital.) (Antunes, 2018, p. 31).

Nos dias atuais é possível compreender as novas estratégias do capital para ampliação da lei do valor, para se autovalorizar a partir da intensificação dos mecanismos de extração do sobre trabalho, com a expansão do trabalho morto corporificado no aparato tecnológico-científico-informacional (TICs), e que todos os espaços possíveis se tornam potencialmente geradores de mais-valor, fazendo sobressair o papel crescente do proletariado de serviços da era digital. Nesse sentido vale retomar a compreensão de Marx sobre as formas de se obter mais valia, inclusive considerando a importância do processo de circulação das mercadorias como componente essencial da formação do valor.

Marx afirma que, como o tempo de rotação do capital é igual ao tempo de produção (que inclui o tempo de trabalho) mais o tempo de circulação, quanto mais próximo de zero se torna o tempo de circulação do capital, tanto maiores se tornam a produtividade e a produção de mais-valor, uma vez que o tempo de circulação do capital pode limitar ou agilizar o tempo de produção e, portanto, aumentar ou diminuir o processo de produção do mais-valor. (Antunes, 2018, p. 43).

Assim é possível afirmar que na configuração atual do capitalismo o trabalho continua sendo uma categoria central, seja como trabalho vivo ou como trabalho morto, material ou imaterial, continua contribuindo para a geração de mais-valor. Presente no setor de serviços, no setor financeiro, nas tecnologias científico-informacionais, no telemarketing, nas fábricas, na pesquisa científica, nas políticas sociais, o trabalho humano continua sendo essencial à lógica de acumulação capitalista.

Cabe destacar que, para um grupo de pensadores pós-modernos (Rosanvallon, 1995; Gorz, 1987; Habermas, 1993; Castel, 1998; Rifkin, 1997; Heller e Fémér, 1998, entre outros), as mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX estariam a apontar para “o fim da história da luta de classes”, para o fim da centralidade do trabalho numa sociedade que caminha para a eliminação do trabalho

(sociedade pós salarial) e que por isso, o marxismo como referencial teórico perderia sua validade para compreender essa nova sociedade, definida por várias nomenclaturas: “pós-moderna”, “pós-industrial”, “pós-trabalho”.

Mas, em sintonia com o pensamento de marxistas como Iamamoto (1991), Netto (2001), Pastorini (2007), Montano (2012), Antunes (1995), Behring e Boschetti (2007), Stampa (2012) entre outros tantos, cujo referencial aqui assumimos como atualíssimo e pertinente, continuamos afirmando a centralidade do trabalho sob diferentes feições como fundamental à lógica de acumulação capitalista. Não há como falar do “fim do trabalho” e sim em novas modalidades de sua exploração, assim como não existem “novas questões sociais”, mas reafirmar a centralidade da “questão social” como componente intrínseco do modo de produção capitalista e todas as suas formas de espoliação no contexto atual.

Concordamos com Stampa (2012), quando esta afirma que apesar de toda a crise provocada pela nova configuração do capitalismo e suas relações com o processo de trabalho, estamos diante do desafio de compreender e interpretar essas transformações recentes, as novas dinâmicas do mundo do trabalho.

O que ocorreu, na verdade, é que no contexto de mudanças implementadas pelo capital no cenário mundial, a classe trabalhadora ficou mais complexa, fragmentada e heterogênea (Antunes,1999). (...) Constituiu-se de um lado um contingente reduzido de trabalhadores polivalentes e multifuncionais, e de outro, uma grande massa precarizada de trabalhadores sem qualificação (subempregados e “informalizados”) atingida pelo desemprego estrutural. (...) Diante desses elementos, parece que, dentre outros equívocos, Gorz e Offe confundem-se na análise da crise do movimento operário, definindo-a como crise do trabalho, o que acaba por tornar ainda mais obscuras as causas e as consequências da ofensiva neoliberal para os trabalhadores, o que por si só, já contribui para despolitizar e encobrir o acirramento da luta de classes na atualidade, se considerada a relação social fundamental entre capital trabalho. (Stampa, 2012, p. 44-45).

O Estado tem sido um aliado importante no processo de acumulação capitalista, assumindo diferentes funções em contextos históricos distintos, e adequando-se as exigências do capital. Ao desenvolver políticas sociais de diferentes matizes, o Estado assume um papel importante e revela o resultado da disputa entre classes sob forte influência dos blocos político-econômicos dominantes, mas sempre se confrontando com a presença da classe trabalhadora e de suas organizações na luta por seus direitos, como veremos no próximo tópico.

Assim, a análise de políticas sociais precisa considerar suas múltiplas causalidades e funcionalidades na sociedade burguesa, as contradições e limites

para a produção de bem-estar no contexto da acumulação capitalista, e que estas expressam respostas em função da luta de classes. Behring e Boschetti 2007, apontam a existência de diferentes perspectivas teóricas sobre essa temática, alertando para alguns equívocos analíticos no âmbito da tradição marxista.

São exemplos de análises unilaterais no campo da política social aquelas que situam a emergência de políticas sociais como iniciativas exclusivas do Estado para responder a demandas da sociedade e garantir a hegemonia ou, em outro extremo, explicam sua existência exclusivamente como decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora. Em ambas predomina uma visão do Estado como esfera pacífica, desprovido de interesses e luta de classes. Também são exemplares nessa direção, as abordagens que, ao estudar os efeitos das políticas sociais, as compreendem apenas como funcionais a acumulação capitalista, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Pelo ângulo econômico, as políticas sociais assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, bem como manter elevados níveis de demandas e consumo em épocas de crise. Pelo ângulo político, as políticas sociais são vistas como mecanismos de cooptação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema. Esses enfoques não são em si equivocados, pois as políticas sociais assumem de fato essas configurações. Mas são insuficientes e unilaterais porque não exploram suficientemente as contradições inerentes aos processos sociais e, em consequência, não reconhecem que as políticas sociais podem ser centrais na agenda de lutas dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital. (Behring e Boschetti, 2007, p. 37-38)

As políticas sociais são o resultado da complexa relação entre fatores históricos, econômicos, políticos, sociais e culturais, que estão profundamente articulados. O estudo sobre as políticas sociais precisa considerar o grau de desenvolvimento capitalista e as estratégias de acumulação predominantes em cada contexto, o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas econômicas e sociais, o modo como o Estado estabelece sua relação com as diferentes classes sociais, as prioridades que estabelece nos planos político, econômico e social, e também as formas como se relaciona com os diferentes segmentos da classe dominante e da classe trabalhador, bem como com as organizações da sociedade civil.

Nos tópicos seguintes buscamos apresentar como se desenvolveram essas complexas relações entre os interesses antagônicos entre classe trabalhadora e dominante, e quais foram as funções desempenhadas e as respostas produzidas pelo Estado em relação aos direitos dos trabalhadores, para em seguida analisar a constituição da política de Assistência Social no Brasil e nos municípios

pesquisados, seus significados, conquistas e contradições enquanto política social, e a participação dos trabalhadores em sua formulação e implementação.

## 1.2.

### **A construção dos direitos dos trabalhadores no Brasil: uma história de muitas lutas**

A construção dos direitos dos trabalhadores no Brasil tem início no final do século XIX, a partir do processo de urbanização e industrialização que introduz novas formas de produção de riquezas e faz nascer novos grupos sociais, bem como novas categorias de trabalhadores e patrões que alteram o cenário econômico, político e social do país.

Registros apontam que desde 1888, categorias como ferroviários, portuários, gráficos e marítimos foram os protagonistas na realização dos primeiros movimentos grevistas, e consequentemente, na conquista de direitos trabalhistas e previdenciários. Segundo Mattos (2008, p. 53) “entre 1888-1900 registraram-se 24 greves no Estado de São Paulo; 119 no período 1901-1914; 116 entre 1915-1929 e 90 nos anos 1930-1940”.

As primeiras legislações ou decretos reconhecendo direitos dos trabalhadores datam desse período.

Em 1889 promulga-se o direito a férias de 15 dias para os trabalhadores no abastecimento de água da capital federal, logo estendido aos ferroviários da Estrada de Ferro Central do Brasil. Como evidência de que a presença reivindicatória e privilegiada dos ferroviários (públicos) assim como dos portuários (igualmente públicos), na legislação social brasileira, não é fenômeno da década de 60 deste século, pode-se tomar o Decreto 565, de 12 de julho de 1890, garantindo direitos de aposentadoria a todos os ferroviários, ao mesmo tempo em que se criava, em 1890, fundo de pensão para o pessoal do Ministério da Fazenda e para o pessoal da Estrada de Ferro Central do Brasil (que já gozava do direito à férias), estendido ao pessoal do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro em 1892, ao pessoal da Casa da Moeda em 1911 e ao pessoal da Capatazia dos Portos do Rio de Janeiro em 1912. (Santos, 1987, p. 17).

É importante destacar a forte influência dos trabalhadores imigrantes de países europeus que se concentraram em São Paulo e que trouxeram na bagagem suas experiências profissionais para a nascente indústria brasileira, mas também experiências de organização política e sindical que foram contribuições importantes ao movimento dos trabalhadores brasileiros. O reconhecimento das organizações

sindicais dos profissionais da agricultura e indústrias rurais ocorreu em 1903, e foi garantido a todas as profissões em 1907, fazendo emergir o sindicalismo legalizado.

No Brasil, as influências comunistas e anarquistas já se faziam presentes no movimento sindical desde o final do séc. XIX, e sua organização e alcance foram demonstradas pela criação de sindicatos, federações e confederações sindicais, com distintas perspectivas políticas. Segundo Mattos (2008), em 1908 ocorre a criação da Confederação Operária Brasileira-COB no RJ, como resultado do Primeiro Congresso Operário Brasileiro realizado em 1906. A COB reuniu mais de 50 sindicatos e Federações de sindicatos Operários do Rio de Janeiro, de São Paulo, do Rio Grande do Sul, bem como a Federação Socialista Baiana e a Federação Operária local de Santos, entre outras. Cabe destacar a realização da primeira greve geral brasileira em 1917. A pressão do movimento dos trabalhadores aumenta com a criação do Partido Comunista do Brasil em 1922 e a criação da Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil, em 1929.

No âmbito internacional, um marco importante para apoiar a luta por direitos dos trabalhadores foi a criação da Organização Internacional do Trabalho - OIT em 1919, cuja missão era defender os trabalhadores da exploração a qual eram submetidos, tendo difundido a perspectiva de direitos dos trabalhadores, bem como o princípio da hipossuficiência do trabalhador mediante os empresários, assumindo que as relações entre ambos eram assimétricas, e precisavam, portanto, de mediações do Estado, com regulamentações que os protegessem. (Biavaschi, 2005).

Como frutos dessas intensas movimentações dos trabalhadores, ao longo da década de 1920 foram criadas algumas leis estabelecendo direitos trabalhistas, dentre as quais destacamos: a Lei de acidentes de trabalho em 1919; a Lei Eloy Chaves em 1923 considerada o marco legal do sistema previdenciário brasileiro, regulamentando a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões- CAPS; a criação do Conselho Nacional do Trabalho em 1923; a Lei de férias em 1925; o Código de Menores em 1926, regulamentando o trabalho infantil.

A atuação do Estado foi mais expressiva no campo previdenciário do que na regulamentação do processo produtivo (direitos do trabalho), numa perspectiva de amenizar conflitos. Gradativamente foram sendo criadas iniciativas voltadas para a previdência dos trabalhadores que contavam com o cofinanciamento de trabalhadores e empregadores, e no caso dos funcionários públicos, com a participação do Estado.

Em 1926 funcionavam 33 caixas de aposentadorias e pensões, similares à primeira criada, tanto por seu escopo quanto por seu esquema de financiamento, ano em que, pelo Decreto Legislativo nº 5.128, o governo é autorizado a criar o Instituto de Previdência para os funcionários da União, no qual o Estado passa a desempenhar as funções correspondentes ao empregador privado nas caixas e pensões empresariais, transformando pelo Decreto 19.646 de 31 de março de 1927, a previdência social dos servidores públicos em matéria de competência exclusiva do governo. É deste instituto de previdência que resultará, mais tarde, a criação do IPASE (Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado). (Santos, 1987, p. 25).

O presidente Getúlio Vargas iniciou em 1930 um processo de modernização econômica através da diversificação da estrutura econômica do país para além da tradicional política de preservação do setor cafeeiro, introduzindo a figura de um Estado forte, capaz de intervir na dinâmica econômica, política, social e sindical do país. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1987) “a engenharia institucional e legal” das políticas trabalhistas e previdenciárias no Brasil tiveram importantes repercussões na ordem social brasileira e na cultura cívica do país. Para tal análise ele desenvolve o conceito de “Cidadania regulada”, implantada a partir do governo Vargas:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional definido por uma norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações definidas por lei. (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo. Tornam-se pré-cidadãos todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece: trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos cujas ocupações não estejam regulamentadas por lei. (Santos, 1987, p. 68).

Essa concepção de cidadania restrita, regulada por contratos de trabalho e contrapartidas dos trabalhadores, refletia a prioridade dada aos conflitos entre capital e trabalho. Através de novas legislações o governo buscou “resolver” as questões que faziam parte da agenda do movimento sindical (férias, jornada, acidentes de trabalho, trabalho de menores e mulheres, etc.). Essa concepção trouxe como contraface a negação de acesso a direitos e proteções por parte do Estado aos desempregados, aos trabalhadores informais, aos trabalhadores rurais, aos idosos e aos incapazes para o trabalho.



A “Era Vargas”<sup>1</sup> foi reconhecida como prodigiosa na estruturação dos direitos do trabalho e previdenciário. Mas, como demonstramos nesse histórico até agora, não podemos atribuir à Vargas a autoria desse sistema. Seu mérito foi trazer para o centro das discussões políticas do governo as questões trabalhistas e previdenciárias, e promover a estruturação, do aparato jurídico-institucional necessário para que o Estado assumisse as funções de mediador dos conflitos, conciliação dos interesses e fiscalização para o cumprimento das leis vigentes, visando minimizar o acirramento das lutas sindicais, e impondo alguns limites à livre ação do mercado.

Nesse contexto foi sendo estruturado o “Sistema Brasileiro de Regulação do Trabalho” composto por um conjunto organizado de leis, normas, procedimentos e jurisprudência, bem como por um arcabouço institucional específico: Ministério do Trabalho (1930), Sindicatos patronais e de trabalhadores, Juntas de Conciliação e Julgamento em 1932, Justiça do Trabalho (1937), e mais tarde, a Consolidação das Leis do Trabalho – a CLT (1943) (Biavaschi, 2005).

Um dos grandes marcos do Sistema Brasileiro de Regulação do Trabalho no Brasil foi a criação do Ministério do Trabalho, Comércio e Indústria em 04 de fevereiro de 1931 (Decreto 19.667), para o qual foram previstos os recursos necessários para a execução e fiscalização da legislação trabalhista, previdenciária e sindical. Dentre os novos direitos reconhecidos aos trabalhadores no período, podemos citar a lei de férias, a estabilidade no emprego, a garantia aposentadorias e pensões através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs por categoria profissional, que eram administrados pelo Estado, com representação de trabalhadores e empregadores. Para Gomes (2002), o que impressiona é a

---

<sup>1</sup> A Era Vargas teve início com o governo provisório (1930 a 1934), no qual houve o fechamento do Congresso, a abolição da Constituição Federal de 1891; a substituição de governadores por interventores e a Revolução Constitucionalista de 1932. Em 1934 é promulgada uma nova Constituição, com a implementação do voto secreto e do voto das mulheres, bem como com a inclusão de direitos trabalhistas; a segunda fase foi o governo Constitucional, de 1934 a 1937, no qual ele suspende as eleições de 1937, dissolve o Congresso, iniciando período ditatorial do Estado Novo (1937-1945), com perseguições políticas e tortura, além da imposição de uma nova Constituição em 1937; foi no Estado novo que ele implantou a Justiça do Trabalho e aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT; a quarta e última fase 1951-1954, é a fase do governo democrático, pois Vargas foi eleito pelo povo e retorna como o “pai dos pobres”, e avança em seu projeto de desenvolvimento nacional, com a criação da PETROBRAS. Em 1954, pressionado pelos interesses internacionais e por intensas disputas políticas internas no país, ele vê seu governo desmoronar e comete suicídio.

concentração do esforço e empenho em dar cumprimento às leis, através da fiscalização governamental e da estruturação da legislação trabalhista, previdenciária e sindical.

Um outro fato importante foi a criação da Lei de Sindicalização (Decreto-Lei nº 19.770 de 1931) através do qual o governo estabeleceu o modelo e as normas de funcionamento para os sindicatos. Os sindicatos foram reconhecidos como entidades de direito público, na perspectiva de conciliação de interesses, passaram a ter direito de recolher o imposto sindical, e foi garantida a estabilidade no emprego aos dirigentes sindicais, iniciando uma era de intensas negociações e reconhecimento da capacidade de organização e reivindicação da crescente classe operária brasileira, em confronto com os interesses da nova burguesia industrial. Por outro lado, os sindicatos foram vinculados ao controle do Estado e somente os trabalhadores sindicalizados teriam acesso aos direitos trabalhistas obtidos através deles.

A primeira metade da década de 30 foi marcada por intensa movimentação sindical nas ruas, nos sindicatos, nos partidos políticos. A distribuição de postos de direção no sistema previdenciário para lideranças sindicais foi uma estratégia importante de cooptação dessas lideranças, pois requeria a submissão política dessa liderança a orientação do Ministério do Trabalho, mas possibilitava a participação nas instâncias políticas nacionais. Durante o período do Estado Novo, Getúlio Vargas busca ampliar sua legitimidade através da disseminação de uma cultura política que associava a ideia de cidadania à existência de direitos sociais decorrentes do trabalho, dando início à invenção do “trabalhismo” (Gomes, 2002, p. 35).

Nessa proposta de pacto político entre representantes (o Executivo, o presidente da república) e representados (o povo, os trabalhadores), o que se valoriza é a ideia de cidadania centrada nos direitos sociais e não nos direitos civis e políticos. Por isso, tais direitos sociais são garantidos pelo Estado como uma forma de doação ao mesmo tempo obrigatória e generosa. (...) Dar e receber são, nessa cadeia, atos interdependentes que constituem um vínculo político. Essa cultura política do ‘direito como dádiva’ do Estado, e do direito de cidadania como ‘direito social do trabalho’ tornou-se desde então fundamental para a constituição de um espaço público e de um tipo de pacto entre Estado e sociedade no Brasil. (Gomes, 2002, p. 43-44).

A Constituição Federal de 1934, inspirada pelos ideais do liberalismo político e pelo reformismo econômico foi substituída em 1937 por outra imposta por Getúlio

Vargas, sob influências dos modelos constitucionais corporativo-fascistas (Pereira, 2000). Em 1939 são proibidas as greves e resgata-se a possibilidade de intervenção na vida sindical. Mesmo nesse contexto de um regime de exceção, Getúlio Vargas não se afasta totalmente de sua relação com a classe trabalhadora e em 1940 estabelece o salário mínimo, após seis anos dele ter sido previsto na Constituição de 1934.

O salário mínimo foi um avanço parcial visto que foi definido regionalmente e com parâmetros insuficientes para as necessidades dos trabalhadores, mas tornou-se um marco importante por estabelecer um piso salarial mínimo para todos os trabalhadores.

Tal medida, contudo, apesar de parecer avançada (e assim foi veiculada por ocasião da fixação dos primeiros níveis salariais, com base no Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940), continha as seguintes restrições: refere-se às necessidades individuais do trabalhador, não incluindo a família; deixava de lado as necessidades sociais como a educação e o lazer; estabelecia níveis distintos de salário em diferentes regiões; e os estudos realizados pelas Comissões não procuraram conhecer os custos dos bens e serviços essenciais, mas os níveis salariais mais baixos existentes no país, para tomá-los como referência do salário mínimo. (Pereira, 2000, p. 131).

Dentre as iniciativas voltadas aos trabalhadores no período podemos citar: a criação da Justiça do Trabalho em 1941, o imposto sindical em 1942 e em 1943 a criação da Consolidação das Leis do Trabalho unificando toda a legislação trabalhista. Composta por oito capítulos e 922 artigos, a CLT, envolta em inúmeros questionamentos político-econômicos e ideológicos, representou a consolidação de diversos direitos para a classe trabalhadora e foi considerada um avanço para a classe trabalhadora e um peso para a burguesia e o patronato.

Segundo Biavaschi (2005) é possível refutar as afirmações que reduzem a CLT a uma “cópia do modelo fascista” ou à mera “outorga populista”, visto que ela é o resultado de um intenso e longo processo de lutas, conquistas e regulamentações que refletiam não só a realidade brasileira, mas também mundial, em relação aos trabalhadores e seus direitos.

Uma das fontes materiais da CLT foram os pareceres exarados nas reclamações trabalhistas pela via da “avocatória” ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Tais pleitos, aliados às publicações da Revista do Trabalho e dos Boletins do Ministério do Trabalho ilustram como as Juntas e os Conselhos Regional e Nacional do Trabalho foram atores importantes na construção da afirmação do Direito Social, mais tarde, Direito do Trabalho. (Biavaschi, 2005, p. 7).

As grandes transformações no tecido social e político brasileiro refletem as disputas de interesses de diferentes grupos econômicos e políticos, em especial a oligarquia agroexportadora e a burguesia industrial na década de 1940, e os distintos projetos em disputa.

O Brasil tornou-se um país mais urbanizado, com uma indústria de base já significativa, apesar da vocação agroexportadora permanecer forte, e com um movimento operário e popular mais maduro e concentrado, com uma agenda de reivindicações extensa. A Constituição de 1946 foi uma das mais democráticas do país, chegando até a retirar o Partido Comunista da ilegalidade. O período 1946-1964 foi marcado por uma forte disputa de projetos e pela intensificação da luta de classes. A burguesia brasileira encontrava-se muito fragmentada e a maior expressão disso eram suas organizações político-partidárias, divididas entre a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD), e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A UDN expressava mais autenticamente a burguesia industrial e financeira, com um projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. Sua maior figura pública era o jornalista e deputado Carlos Lacerda. O PSD reunia os setores agrários mais tradicionais e alguns segmentos industriais que não se identificavam com o udenismo, mas que faziam alianças pontuais com ele, e eventualmente também com o PTB, constituindo-se como um partido centrista e uma espécie de fiel da balança. Jânio Quadros era um expoente desse partido. O PTB expressava um projeto nacionalista de desenvolvimento, com inspiração na liderança populista e carismática de Vargas, e reunia industriais e segmentos operários e populares nacionalistas. No campo do trabalho, o PCB, a maior organização político-partidária dos trabalhadores na época, e cujo período de legalidade foi brevíssimo, forjava alianças com o PTB durante os processos eleitorais, na perspectiva de estimular um projeto nacional de desenvolvimento capitalista como a antessala da revolução socialista. (Behring & Boschetti, 2007, p. 109-110).

No período de 1946 a 1950, durante o governo do presidente Dutra, que estabeleceu uma aliança com o governo norte-americano houve forte repressão ao movimento sindical, a cassação dos membros do Partido Comunista e a consequente diminuição das lutas sindicais. Entretanto, uma nova Constituição Federal foi promulgada em 1946, trazendo avanços importantes para a luta dos trabalhadores, tais como: o reconhecimento do direito de greve e a transferência da Justiça do Trabalho para a esfera do Judiciário.

Vargas foi reeleito através de eleições diretas para a presidência da república no período 1950-1954. O sindicalismo voltou às suas atividades, com a realização da importante greve dos 300 mil em 1953 (Movimento Panela Vazia contra a carestia) em São Paulo. Como resultado dessa greve houve o reajuste salarial de 32%. Na segunda metade da década de 1950 eclodiram os movimentos camponeses em escala nacional, como o das Ligas Camponesas (Fontes & Macedo, 2017).

Enfrentando um período bastante conturbado e sem conseguir construir as alianças necessárias para dar continuidade ao seu projeto de governo, dividido entre grupos políticos econômicos em disputa, Getúlio Vargas se suicidou em 1954 e Juscelino assumiu o governo provisório até 1956, sendo eleito para o período 1956-1961. Juscelino deu início a fase “desenvolvimentista”, investindo em um novo projeto de desenvolvimento para o país, descrito no Plano de Metas, no qual pretendia ‘avançar 50 anos em 5’, patrocinado por capitais externos e pelos interesses dos países industrializados por novos mercados, consolidando assim um ‘capitalismo nacional dependente’.

Neste novo cenário político ocorreu em 1957 a greve dos 400 mil em São Paulo, reunindo diferentes segmentos de trabalhadores: têxteis, metalúrgicos, gráficos, dos mestres e contramestres da indústria de fiação e tecelagem, trabalhadores em curtumes e papeleiros, entre outros, decidiram juntar forças e exigir um aumento salarial de 45%, além de medidas concretas de controle de preços e combate à carestia. Os piquetes tomaram conta de São Paulo (Fontes & Macedo, 2017).

Dentre os resultados da luta sindical no país destaca-se a elaboração da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS de 1960, que promoveu a uniformização de benefícios e serviços para todas as categorias profissionais, priorizando a qualidade da assistência médica aos trabalhadores com carteira assinada, começando a minar o conceito de proteção social estratificada que vigorava no país até então, no qual os diferentes segmentos de trabalhadores tinham coberturas previdenciárias diferenciadas em função de seu status.

Os conflitos sociais ocorridos durante o período do Estado Novo não encontraram respostas institucionais suficientes, o que levou à radicalização das demandas e a intolerância política crescente dos diferentes atores sociais, as quais, associadas à incapacidade do Estado de produzir e alocar recursos, levaram a um contexto de paralisia governamental e administrativa em fins de 1963, que ajudam a explicar o movimento militar de 1964. Realizado por uma coligação de forças e interesses, composta pelo grande empresariado brasileiro, por latifundiários – proprietários de grandes parcelas de terras, e por empresas estrangeiras instaladas no país, sobretudo aquelas ligadas ao setor automobilístico, contou com a participação de setores das Forças Armadas, aos quais a maioria da oficialidade

acabou aderindo, diante da passividade da liderança militar legalista, ou seja, aquela que era contra um golpe de força contra o presidente eleito.

Acenando com o combate ao comunismo, visto como sinônimo de regimes violentos e totalitários, a Igreja Católica contribuiu para disseminar o medo do governo de Jango entre a população e arrastou multidões às ruas, clamando por liberdade. Essas manifestações também serviram de justificativa para o golpe militar contra as liberdades democráticas. Os militares criaram um Comando Revolucionário formado pelo general Costa e Silva (aut nomeado ministro da Guerra), o almirante Rademaker, e o brigadeiro Correia de Melo.

Chamar a deposição de João Goulart de “golpe” ou de “revolução” revelava, e ainda revela, a linha ideológica da pessoa. Para a direita, sobretudo militar, o que estava em curso era uma revolução que iria modernizar economicamente o país, dentro da ordem. Para a esquerda e para os setores democráticos em geral, não havia dúvidas: tratava-se de um golpe de Estado, um movimento de uma elite, apoiada pelo Exército, contra um presidente eleito. A historiografia convencionou chamar o acontecimento de golpe, pelo caráter antirrevolucionário e antirreformista do movimento civil-militar que derrubou Jango.

O conflito resolveu-se mais uma vez pelo rompimento da democracia limitada, na qual saiu vitorioso o grupo político ideológico que defendia o modelo de desenvolvimento capitalista dependente a ser guiado pelos interesses do capital norte-americano, em detrimento do nacional desenvolvimentismo defendido por Getúlio Vargas. Esse golpe instaurou no país um regime ditatorial que durou 20 anos e impulsionou um processo de modernização conservadora no Brasil (Behring & Boschetti, 2007).

A partir do golpe militar de 1964 um longo período ditatorial foi instalado no Brasil, com diversas medidas que desencadearam uma dura repressão às liberdades de expressão e organização política e sindical, com perseguição, tortura e assassinato de presos políticos e “potenciais subversivos e comunistas”. Esse tema não é objeto de aprofundamento de nossa pesquisa, mas gostaríamos de destacar alguns instrumentos legais e organizações que configuraram a ditadura nesse período: Ato Institucional nº 1 (09-04-1964); criação do Serviço Nacional de Inteligência (13-06-64); fim da autonomia estudantil (09-11-64); Ato Institucional nº 2 (27-10-1965); Lei da censura prévia aos meios de comunicação (09-02-1967);

Lei de Segurança Nacional (13-03-1967); criação do Centro de Inteligência do Exército (02-05-1967); Ato Institucional nº 5 (13-12-1968), entre outros.

O impacto das medidas ditatoriais sobre o movimento sindical foi enorme. Além de sufocar e reprimir a ação sindical, de retirá-los das instâncias decisórias das quais participavam até então, a transferência do controle das políticas salariais para o Ministério da Fazenda, enfraqueceu a atuação da Justiça do Trabalho, sendo essa uma das estratégias utilizadas pelos governos autoritários para compatibilizar os objetivos de acumulação acelerada e modernização tecnológica da economia, e frear as conquistas dos trabalhadores frente ao capital.

A Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS assegurava aos órgãos sindicais 1/3 dos lugares nos Conselhos Executivos que fiscalizavam todas as agências da Previdência Social, os IAPs. Porém, com a criação do INPS em 1966, os trabalhadores/sindicatos foram afastados da gestão do Instituto, desrespeitando o que havia sido proposto na LOPS. Em 1966 foi criado o FGTS- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, visando compensar a perda da estabilidade no emprego a partir de 10 anos de casa, o que representou uma grande derrota para a classe trabalhadora. Em 1967 os acidentes de trabalho passam para a gestão do Instituto Nacional de Previdência Social- INPS. As áreas básicas de bem-estar coletivo como saúde pública, educação, saneamento, habitação e nutrição continuaram ausentes ou extremamente reduzidas na agenda governamental.

Em 1970 foi criado o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), como uma “poupança para os trabalhadores”, mas que se constituiu simultaneamente em um fundo que financiou programas de desenvolvimento econômico em curso no país, dentre eles programas habitacionais.

Mas foi somente em 1971 com a criação do FUNRURAL que efetivamente teve início o programa de absorção dos trabalhadores rurais no sistema de proteção social brasileiro, numa perspectiva completamente distinta do modelo previdenciário contratualista vigente no país, pois os trabalhadores rurais não precisavam contribuir para ter direito aos benefícios. Segundo Wanderley G. dos Santos (1987), este modelo consistiu em uma proposta de redistribuição de renda e riqueza inédita no país.

Algumas características importantes distinguem o FUNRURAL do sistema previdenciário urbano. Em primeiro lugar rompe-se com a concepção contratual da

previdência, sendo o programa financiado em parte, por imposto sobre a comercialização dos produtos rurais, e em parte sobre a tributação incidente sobre as empresas urbanas. Os trabalhadores rurais não desembolsam nenhuma contribuição direta para o fundo. Ademais inexistia a partilha profissional, ocupacional do trabalho agrícola, que eventualmente pudesse gerar pautas de direitos diferenciados. (...) Com efeito, o programa FUNRURAL pode ser apreciado política e socialmente por dois ângulos distintos. Do ponto de vista da equidade, é inegável tratar-se de um programa redistributivo que transfere renda das áreas urbanas para as áreas rurais, visto que a tributação incide sobre o preço dos produtos consumidos majoritariamente nas áreas urbanas. Mas também se trata de um programa redistributivo entre regiões. Os gastos do programa por estado, são consistentemente superiores à arrecadação em todos, com exceção de São Paulo, Paraná, da ex Guanabara, do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal. (Santos, 1987, p. 84).

Em 1972/73 o governo abriu a possibilidade de autônomos e domésticos se filiarem ao INPS, mediante contribuições mensais descontadas diretamente na folha de pagamento. Em 1974 foi criada a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo, para os que tivessem contribuído ao menos um ano para a Previdência (Behring & Boschetti, 2007).

Em 1974 o presidente Ernesto Geisel desmembrou o Ministério do Trabalho e Previdência e criou o Ministério da Previdência e Assistência Social. Nele foram incorporados a Legião Brasileira de Assistência- LBA, a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor – FUNABEM, criada em 1965 em substituição ao Serviço de Amparo ao Menor–SAM (extinto em 1964), a Central de Medicamentos – CEME, e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV. Com isso, o Ministério do Trabalho teve suas atividades focadas nas questões relativas à regulação dos direitos dos trabalhadores, e o Ministério da Previdência e Assistência Social voltado para um conjunto de proteções sociais não vinculadas especificamente ao mundo do trabalho.

Os sinais da crise do período denominado de “milagre econômico” começam a aparecer entre 1974 e 1976, devido em grande parte ao atraso no setor industrial de bens de produção e de alimentos, à forte dependência do petróleo internacional, ao aumento da inflação e ao déficit na balança comercial. Para enfrentar essa crise, o presidente Ernesto Geisel propõe um novo padrão de industrialização, tomando por base o modelo capitalista japonês, com ingresso maciço de capital privado no país, através do II Plano Nacional de Desenvolvimento- II PND.

Entre os anos 1975 e 1978 foram reintroduzidas reformas políticas de cunho ditatorial com diversos instrumentos de repressão da ditadura militar: Operação Condor (iniciada em 1975), Lei Falcão (01-07-1976), atentados à bomba na



Associação Brasileira de Imprensa e Ordem dos Advogados do Brasil (19-08-1976); general Geisel cassa o mandato de vereadores e deputados (08-02-1977); edição do conjunto de medidas repressivas denominado de “Pacote de Abril” (14-04-1977); edição do Decreto Lei n.1632 proibindo a realização de greves após a primeira greve dos metalúrgicos do ABC paulista em 02-09-1977. Muitos cidadãos foram perseguidos, presos, torturados até a morte. Outros conseguiram fugir da perseguição, através de exílio político em outros países.

Frente à crescente mobilização nacional e pressão internacional, houve uma gradativa abertura política, com a revogação do AI 5 (13-10-1978); Lei da Anistia aos refugiados políticos (27-07-1979) com a restituição dos direitos civis e militares aos cidadãos cassados pelo regime militar; Lei do fim do bipartidarismo (21-11-1979); Congresso restabelece o voto direto para eleição de governadores (13-11-1980). Apesar dessas medidas, a democracia não foi plenamente restabelecida. Lula foi preso e enquadrado na Lei de Segurança Nacional (19-04-1980); houve a explosão de carta-bomba na Ordem dos Advogados do Brasil-RJ (27-08-1980); entre outros fatos.

Entre 1980 e 1985, sob o governo Figueiredo, foi realizada a “transição democrática” lenta e gradual, com eleições diretas para governadores (15-11-1982); Movimento por eleições diretas (1983-1984); eleições indiretas para presidente (15-01-1985); convocação do Congresso Nacional Constituinte (julho de 1985).

O contexto econômico no período ditatorial foi de redução de investimentos na área do desenvolvimento social; de elevação do déficit público e endividamento externo; crise fiscal decorrente da discrepância entre a arrecadação de tributos e o volume de despesas governamentais; dificuldade em realizar a transição para o regime democrático.

(...) 70% da dívida externa tornou-se estatal e o Brasil saltou de uma inflação anual de 91,2% em 1981 para 217,9% em 1985, gerando uma crise de desemprego, de redução dos investimentos em serviços públicos, com o favorecimento das exportações em detrimento do consumo interno. (Behring & Boschetti, 2007, p. 139).

Em 1985 foi convocado um Congresso Constituinte com a tarefa de elaborar a nova Constituição Federal. Paralelamente foi organizada uma Plenária Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte, que reunia diversas organizações da sociedade civil brasileira (movimentos sociais, comunidades eclesiais de base,

intelectuais de esquerda, sindicatos, Organizações Não Governamentais, entre outras), que trataram de realizar encontros e seminários por todo o país, a partir dos quais eram elaborados Projetos de Lei, com propostas para o novo texto constitucional por área temática, encaminhados via abaixo-assinados com milhares de assinaturas para os deputados constituintes.

A nova Constituição Federal refletiu as disputas de projetos, e introduziu muitos direitos civis, políticos e sociais novos, mas não mudou os rumos do modelo de desenvolvimento em curso, atendendo os interesses dos setores econômicos e políticos da burguesia capitalista nacional e internacional.

Assim, a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contra mobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã” de Ulisses Guimarães. (...) Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens...): uma Constituição programática e eclética que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor de legislações complementares. Houve uma forte mobilização social, por meio de emendas populares – 122 emendas, assinadas por 12.277.423 brasileiros (Boschetti, 2006) – num movimento intenso e por vezes subestimado pelos analistas. Todavia, prevaleceram os acordos estabelecidos por uma maioria conhecida como “Centrão”, que chegou até a prolongar o impopular governo Sarney por mais um ano. (Behring & Boschetti, 2007, p. 139).

Por mais intensas que tenham sido as pressões dos representantes do capital no sentido de restringir a ampliação de direitos, a Constituição de 88 avançou significativamente como marco legal para direitos de cidadania no país. Dentre os novos direitos conquistados pela classe trabalhadora destacam-se:

A criação do conceito de Seguridade Social, incluindo três políticas: previdência, saúde e assistência; fixação de 50% para o valor mínimo de remuneração das horas extraordinárias de trabalho; jornada de trabalho de 44hs semanais; férias com mais 1/3 de salário; aviso prévio proporcional; equiparação de direitos entre trabalhadores urbanos, rurais e domésticos; licença paternidade; ampliação do tempo de licença maternidade;; 13º salário para aposentados; vinculação da aposentadoria ao salário mínimo; direito à informação; instituição de um benefício de prestação continuada no valor de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência de baixa renda; criação do sistema unificado e descentralizado de saúde; valorização da democracia participativa e dos mecanismos de participação direta da população na definição de políticas e no controle das ações governamentais nas três esferas da federação; transformação dos municípios em entes federados autônomos; conversão do Ministério Público em parte legítima na defesa dos direitos individuais e sociais indisponíveis. (Pereira, 2012, p. 735).

Não foi por outro motivo que ela foi imediatamente criticada e várias tentativas de revisão do texto constitucional foram propostas pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, visando restringir essas conquistas que oneraram o capital.

Reconhecemos dessa forma, o caráter contraditório e dialético do Estado, no qual diferentes segmentos da sociedade, representantes de distintas classes sociais, disputam a hegemonia na tomada de decisões políticas, econômicas e sociais. Os conceitos de cidadania e direitos sociais foram debatidos em um novo “espaço público” pós ditadura, e foram incorporados ao vocabulário nacional e nos mecanismos legais previstos na nova Constituição, através da qual novas políticas sociais e novos direitos foram afiançados, com um grau de inovação política inédito no país.

O termo “espaço público” aqui se refere ao campo de debates da sociedade civil. Com base no pensamento de Gramsci, ela é considerada uma importante arena da luta de classes. É na sociedade civil que as classes lutam para conquistar hegemonia, ou seja, direção política. Por essa razão, é a esfera que resulta da socialização da política e faz parte do Estado, em seu sentido amplo (...). Esta leitura gramsciana coloca, então, como essência de qualquer projeto de emancipação política, a ideia do fortalecimento da sociedade civil e sua compreensão como terreno privilegiado da luta político-cultural. (Lole & Stampa, 2018).

A nova organização jurídico- institucional do país foi concebida tendo como princípios fundamentais a participação social e política da população, apoiada por um modelo administrativo e financeiro descentralizado, que propunha a municipalização da execução de políticas públicas, a criação de canais institucionais de participação: os conselhos de políticas públicas e defesa de direitos, com caráter deliberativo, e composição paritária entre representantes da sociedade civil organizada e representantes do Estado; a criação de mecanismos de controle como o plebiscito, o referendo popular.

Esse período assume características bastante peculiares na história brasileira, no que diz respeito à construção de “novas formas de sociabilidade política” capaz de garantir a criação de novos direitos e sua inserção na dinâmica de políticas públicas no país:

Além de incorporar uma agenda universalista de direitos e proteção social, o novo texto legal traduz uma exigência de participação na gestão da coisa pública e acena com as possibilidades da construção partilhada e negociada de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania. É isso que se explicitou na incorporação de

instrumentos legais e jurídicos para o exercício de uma soberania popular redefinida e ampliada para além da prática do voto: iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo popular, audiência pública e tribunal popular. E isso também se traduziu na conquista de espaços de representação e negociação em torno da formulação e implementação de políticas públicas diversas. (Paolli & Telles, 2000, p. 109).

A Política Nacional de Assistência Social vai ser inspirada nesse novo modo de governança previsto na Constituição. Contudo, como veremos a seguir, o processo de redemocratização brasileiro e o acesso a direitos sociais enfrentou o avanço do neoliberalismo no país e seus impactos no processo de trabalho, com repercussões nas condições de vida e trabalho, nos salários e na perda de direitos.

### 1.3.

#### **O regime de acumulação flexível, o avanço neoliberal e a precarização do trabalho**

Com a recessão mundial de 1974-1975, fenômeno decorrente da redução da capacidade de consumo da população frente à capacidade de produção ampliada pelas novas tecnologias, que levou a uma estagnação da economia e a consequente redução da taxa de lucro. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação provocaram uma crise econômica de repercussões mundiais, pondo fim ao período da longa onda expansiva do capitalismo impulsionada pelo modelo fordista de produção<sup>2</sup>.

No final da década de 1970 e início dos anos 1980 começa a ser desenvolvido regime de acumulação flexível, apoiado no ideário neoliberal e no modelo japonês do Toyotismo<sup>3</sup>, em substituição ao modelo fordista. As profundas alterações na

<sup>2</sup> Fordismo – modelo de produção industrial baseado na experiência da fábrica da Ford nos EUA em 1914, onde foi instalada a primeira linha de produção semi automatizada para fabricação de automóveis. Fazem parte desse modelo: a produção em larga escala de produtos padronizados, o uso de linhas de montagem com as máquinas e as esteiras ditando o ritmo da produção e um rígido controle das etapas de produção. Introduz a especialização no trabalho, cada operário exercendo uma tarefa específica, limitada. Amplia-se o escopo das funções gerenciais e administrativas. A produção envolve um quantitativo enorme de trabalhadores com vínculo de trabalho direto com a empresa, em grandes parques industriais responsáveis por produzir todos os componentes de seu produto.

<sup>3</sup> Toyotismo - é um modelo de produção industrial implementado a partir dos anos 1970, com base na proposta da fábrica de automóveis Toyota no Japão, que se tornou a base para o regime de acumulação capitalista denominado de acumulação flexível, e revolucionou as indústrias, substituindo o modelo fordista. No Toyotismo, a proposta é diversificar os modelos e produzir em pequenos lotes, baseada na demanda dos clientes. O processo produtivo foi alterado com a desconcentração das fábricas, que reduziram seu tamanho e seus estoques, passando a funcionar como montadoras que recebem os componentes de diversos fornecedores. Os trabalhadores

organização das indústrias ocorrem em um contexto de inovações tecnológicas da microeletrônica, da informática, das telecomunicações, da robótica, que impactam fortemente o modo de produção capitalista na década de 1980. Segundo Harvey (1993) o modelo de acumulação flexível altera drasticamente o processo de produção mundial, introduzindo uma flexibilidade nos processos de trabalho, na produção e no consumo, apoiado na globalização e financeirização do mercado, rompendo os limites das economias nacionais e regionais.

A acumulação flexível envolve várias mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado setor de serviços, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas. (Harvey, 1993, p. 140).

As unidades fabris encolhem de tamanho, aumenta o comércio de peças e componentes produzidos entre cidades, países e regiões mesmo a quilômetros de distância. As fábricas que antes produziam todos os componentes necessários ao seu produto final, passaram a se constituir como “montadoras” que recebem de fornecedores externos as peças ou componentes de que necessitam, e encolhem de tamanho, assim como encolhe o número de empregados diretos.

Segundo Netto (1996), com a projeção do ideário neoliberal, difundem-se inúmeras críticas à atuação do Estado forte do modelo keynesiano<sup>4</sup>, responsabilizando-o pela crise econômica e promovendo uma campanha contra aquele modelo de Estado interventor na economia e no social, em defesa de um mercado livre e por uma atuação da sociedade civil como solução para a crise, numa perspectiva restrita ou conservadora de democracia liberal, o que implicou em um retrocesso nas conquistas sociais e trabalhistas obtidas até então.

As corporações transnacionais, o grande capital, implementam a erosão das regulações estatais visando claramente a liquidação dos direitos sociais, o assalto ao patrimônio e fundo público, com a ‘desregulação’ sendo apresentada como ‘modernização’ que valoriza a ‘sociedade civil’, liberando-a da tutela do ‘Estado protetor’ - e há lugar nessa construção ideológica para a defesa da ‘liberdade’, da

passaram a ser terceirizados ou subcontratados, e passou a ser exigido dos trabalhadores múltiplas funções e competências, ao contrário do modelo anterior.

<sup>4</sup> Modelo keynesiano- elaborado pelo economista John Keynes, propõe que o Estado deve interferir na economia visando conter seus desequilíbrios, reduzindo a taxa de juros, impondo limites ao mercado e desenvolvendo políticas de estímulo ao pleno emprego e políticas sociais que atendam às necessidades dos trabalhadores. Suas propostas foram adotadas em diversos países e configuram o modelo de Welfare State, ou Estado de Bem Estar Social, que assume diferentes feições em cada país.

‘cidadania’ e da ‘democracia’. (...) do que decorrem dois fenômenos: 1) a transferência para a sociedade civil, a título de ‘iniciativa autônoma’, de responsabilidades antes alocadas à ação estatal; 2) a minimização das lutas democráticas dirigidas a afetar as instituições estatais. (Netto, 1996, p. 100-101).

Além dos avanços científicos e tecnológicos, outras transformações radicais vão ocorrer nas formas de organização do processo de trabalho, que repercutem nas condições de vida e trabalho, nos salários e na perda de direitos, através principalmente da flexibilização das formas de contratação e jornadas dos trabalhadores, aumentando o grau de exploração a que são submetidos.

Com a diminuição do quantitativo de trabalhadores necessários em um mesmo local de produção, através do uso de empresas terceirizadas, subcontratadas, prestadoras de serviço, promoveu-se uma profunda fragmentação da classe operária, em pequenos grupamentos com distintos vínculos e empregadores, diferentes categorias, com salários, direitos e benefícios variados. A redução do número de trabalhadores empregados combinada com a redução dos custos de produção, resultou em um aumento significativo da taxa de mais-valia absoluta e relativa, através da precarização do trabalho assalariado.

Apesar das inovações produzidas pelo modelo de acumulação flexível, os Estados Unidos passam a enfrentar um processo inflacionário que gerou instabilidade nas finanças internas e externas, que levaram ao aumento excessivo das taxas de juros e de câmbio. A moeda (dólar) tornou-se instável mesmo nos países desenvolvidos. Para enfrentar esse cenário, os capitalistas começaram a buscar novas alternativas no plano financeiro que pudessem compensar o baixo retorno dos investimentos no capital produtivo, passando a migrar seus investimentos para o setor improdutivo - militar e financeiro especulativo. O capital financeiro ganha projeção na economia global e sai em busca de novos mercados.

(...) com a crescente autonomia do capital financeiro relativamente ao setor produtivo industrial e a maior dependência dos investimentos dos fluxos internacionais de capitais, que se tornam mais voláteis e atomizados, trazendo sérias consequências ao “mundo do trabalho” (Mattoso, 1996). Para Santos Filho (1993, p. 9) “a fase atual não criou um novo tipo de capital financeiro (internacional), mas aprofundou até as últimas consequências as formas de reprodução desse capital.” (Salvador, 2010, p. 39).

A propagação da ideologia neoliberal em escala mundial a partir da década de 1980 vai ocorrer através de poderosos organismos financeiros como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que passaram a ditar as regras que

condicionariam os empréstimos e investimentos nos países em crise financeira, tornando-os países subordinados, endividados e subservientes aos interesses dos países de capitalismo central. Além dos juros, os governos tinham que se comprometer com as medidas econômicas que atendiam aos interesses dos países credores e ajudavam na expansão de seus domínios econômicos, a era da globalização financeira.

Através de acordos multilaterais como o Consenso de Washington<sup>5</sup>, estes organismos financeiros propunham mudanças em relação ao papel do Estado e um conjunto de medidas macroeconômicas a serem adotadas pelos países devedores, que ficou conhecido como o “receituário neoliberal”. Entre as medidas previstas constam: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial (fim do protecionismo econômico às empresas nacionais); investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação das leis econômicas e trabalhistas; direito à propriedade intelectual (de empresas estrangeiras que atuam no país devedor).

Dessa forma, os países endividados foram pressionados para gerar saldos na balança comercial para pagar a dívida externa, além de contribuir para a oferta abundante de produtos para os Estados Unidos a preços mais baixos, tirando aquele país da crise mas ampliando crises internas nos países devedores, comprometendo o desenvolvimento da indústria nacional e o crescimento sustentável, provocando restrições ao consumo interno da população e a perda da autonomia /soberania nacional, como no caso brasileiro.

A hegemonia norte americana se fortaleceu também com a queda do Muro de Berlim na Alemanha Oriental, em novembro de 1989 e o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS, dissolvida em dezembro de 1991, que

---

<sup>5</sup> Consenso de Washington- é uma conjugação de grandes medidas econômicas orientadas por dez regras básicas formuladas em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. O termo "Consenso de Washington" foi usado ao redor do mundo para consolidar o receituário de caráter neoliberal, e teve como experiência pioneira o Chile de Pinochet, sob orientação dos Chicago Boys, que seria depois seguida por Thatcher, na Inglaterra (thatcherismo) e pela economia do lado da oferta (supply-side economics) de Ronald Reagan (reaganismo) nos Estados Unidos. O FMI passou a recomendar a implementação dessas medidas nos países emergentes, durante a década de 1990, como meios para acelerar seu desenvolvimento econômico.

simbolizou o fim da experiência de governos comunistas e a possibilidade de avanço do capitalismo em territórios ainda não explorados da Europa Central e Oriental, rumo aos países interessados em se incorporar à dinâmica das sociedades capitalistas modernas. A criação da Organização Mundial do Comércio teve como objetivo essa expansão capitalista, embora a criação do NAI-IA – Tratado Norte Americano de Livre Comércio e os Acordos de Maastrich firmados antes na Europa também tenham sido importantes arranjos institucionais regionais. Em termos programáticos, a Organização Mundial do Comércio - OMC estabeleceu padrões e normas de interação na economia global (Harvey, 2014).

A nova face do capitalismo, “a globalização financeira” introduziu uma nova divisão internacional do trabalho com o aumento das estruturas de trustes e cartéis, que enfraquecem as economias e organizações nacionais, caracterizando uma fase imperialista global – o “capitalismo monopolista” ou “capitalismo tardio” (Netto, 1996; Fontes, 2010; Mandel, 1990), na qual as grandes corporações são controladas pelo poderio econômico das instituições financeiras transnacionais, pelo incremento das fusões entre empresas e capitais, pelo crescimento de trustes e cartéis, com investimentos de excedentes no setor de serviços e na indústria armamentista, gerando o fenômeno da supercapitalização e uma nova dinâmica dos processos de concentração e centralização internacional do capital (Almeida & Alencar, 2011).

Essa movimentação do capital financeiro tomou proporções até então inéditas, acarretando o predomínio da financeirização sobre todas as áreas da economia (indústria, agricultura, pecuária, comércio e serviços), gerando conflitos de interesses entre diferentes segmentos da elite econômica, e provocando crises que afetam profundamente o mundo do trabalho, gerando desemprego estrutural, além da precarização das relações de trabalho. Segundo Netto (1996), dois elementos típicos da monopolização fazem seu ingresso no cenário mundial:

a) o fenômeno da supercapitalização (Mandel, 1969, 3- 229) o montante de capital acumulado encontra dificuldade de valor. Num primeiro momento é utilizado como forma de autofinanciamento dos grupos monopolistas; em seguida a sua magnitude excede as condições imediatas de valorização, que é própria ao capitalismo monopolista. As dificuldades progressivas de valorização são contornadas por inúmeros mecanismos, dentre os quais:

- a emergência da indústria bélica, que se converte em ingrediente central da dinâmica imperialista;
- a contínua migração dos capitais excedentes por cima dos marcos estatais e nacionais;



- a “queima” do excedente em atividades que não criam valor.

b) o parasitismo que se instaura na vida social, que pode ser analisado por dois ângulos:

. ao engendrar a oligarquia financeira e ao divorciar a propriedade da gestão dos grupos monopolistas, o capitalismo monopolista traz à tona a natureza parasitária da burguesia;

- a monopolização dá corpo a uma generalizada burocratização da vida social, multiplicando ao extremo as atividades improdutivas stricto sensu, mas todo um espectro de operações que no setor terciário vinculam-se a formas de conservação e ou legitimação do próprio monopólio (crescem os efetivos do exército, da polícia, enquanto decrescem o número de professores, médicos, enfermeiras). (Netto, 1996, p. 105).

Essa agilidade na movimentação de investimentos ajuda o capital a driblar os problemas conjunturais de cada país, setor econômico ou produto específico (soja, petróleo, aço, por exemplo), sempre em busca de maior valorização e lucro, possibilitando a transferência de investimentos de um país ou continente para o outro, em um curtíssimo espaço de tempo. A hegemonia do capital financeiro especulativo estabelece novos padrões de concorrência intercapitalista e promove um processo de reordenamento da economia mundial, dos processos produtivos e da divisão internacional do trabalho, com deslocamento para os países do Sul global<sup>6</sup> de novas formas de espoliação em setores até então não mercantilizados. A financeirização atua como um novo ramo de negócios altamente lucrativos, que submete países a uma ciranda especulativa e globalizada, uma dinâmica imperialista na qual se verifica a fusão do capital industrial e bancário em gigantescas fortunas que são deslocadas da esfera produtiva e das políticas públicas.

As diretrizes neoliberais pautadas na liberdade do mercado, sem os freios das regulamentações estatais, sem protecionismos ou barreiras entre nações, aprofundam o caráter desigual e contraditório do desenvolvimento econômico capitalista imposto pelas nações mais ricas aos países periféricos. Apesar do gigantismo dos volumes de recursos negociados, a desregulamentação do mundo

---

<sup>6</sup> Sul Global - O termo “Sul Global” vem sendo utilizado como sinônimo de países emergentes. Ele remete à nova divisão internacional surgida no pós-Guerra Fria, em que o mundo não mais seria dividido entre Leste (países comunistas) e Oeste (países capitalistas), mas entre Norte (países desenvolvidos, industrializados no século XIX) e Sul (países em desenvolvimento, ex-colônias e de industrialização tardia). Além disso, não se pode ignorar a questão da heterogeneidade existentes entre os países que compõem este Sul e que dificultam várias negociações no plano político internacional. Brasil, Rússia, China, África do Sul e Índia, membros dos BRICS e com status de países emergentes, ocupam posições de superioridade em relação a países como Guiné Bissau e Haiti, também pertencentes ao Sul e ao grupo de países em desenvolvimento. (Caixeta, 2014).

das finanças como defendem os neoliberais, acaba se constituindo em uma armadilha perigosa que torna o mercado financeiro vulnerável dada sua natureza especulativa e sua oscilação em função das conjunturas macroeconômicas instáveis.

Os efeitos perversos da globalização financeira se multiplicam através da interferência arbitrária nos destinos dos países mais pobres do Sul Global. As influências obtidas em âmbito mundial pelo complexo financeiro poderoso da associação entre Tesouro dos Estados Unidos, Wall Street-FMI, Greenspan, Banco Central norte-americano passaram a provocar crises e posteriormente se oferecer para superá-las nos países devedores, com apoio de seus Estados.

No início do século XXI o capital enfrenta mais uma crise estrutural destrutiva. Um estopim inicial foi o estouro da crise imobiliária nos Estados Unidos em 2008, que entrou em uma recessão profunda, afetando também os países produtores de *commodities*<sup>7</sup>. O processo de desregulamentação do mercado financeiro favoreceu a crise imobiliária nos EUA, pois permitiu a concessão excessiva de créditos imobiliários, em especial empréstimos *sub-prime*<sup>8</sup> - para casa própria de assalariados de baixa renda, gerando as chamadas “hipotecas tóxicas. Mediante a crise e desemprego, muitos trabalhadores não conseguiram pagar suas hipotecas e os bancos e instituições financeiras faliram, e junto com eles a economia americana. Em consequência uma onda de crises se espalhou pelo mundo.

Entretanto, autoras como Behring (2010), Barbosa (2017) entre outras, alertam que isso é apenas uma aparência que encobre a verdadeira causa da crise, que está localizada na própria dinâmica capitalista em busca de superlucros e de negar um dado de realidade: a incapacidade de se distribuir mais riqueza do que foi realmente produzida, em inviabilizar o consumo de uma maioria pela alta concentração de riquezas nas mãos de uma minoria, enquanto o sistema continua a produzir incessantemente sem encontrar o correspondente consumo:

---

<sup>7</sup> *Commodities*: expressão utilizada para designar mercadorias, bens ou produtos em estado bruto ou primário, principalmente itens agrícolas e minerais (petróleo, ouro, minério de ferro, aço, soja, café, cana de açúcar, etc.) produzidos em grande escala, que podem ser estocados por longo prazo e exportados sem perda de qualidade. Esses produtos são comercializados em bolsas de valores por todo o mundo, e possuem um valor econômico determinado não pelo seu valor de produção, mas pela sua cotação no mercado mundial, afetando diretamente as importações e exportações.

<sup>8</sup> Empréstimos *sub-prime*: crédito de risco concedido a um tomador que não oferece garantias suficientes para se beneficiar da taxa de juros mais vantajosa. Trata-se de uma forma de crédito hipotecário para o setor imobiliário, surgido nos Estados Unidos.

Falamos aqui da ofensiva sobre a força de trabalho, baixando o salário – na maior parte dos países caiu a renda do trabalho como proporção do PIB no contexto da reação burguesa, desempregando massivamente e reconstituindo a superpopulação relativa ou exército industrial de reserva. Trata-se da redução de custos, o que tem impactos sobre o emprego, o salário e o consumo. (Behring, 2010, p. 30).

Todas essas transformações geram uma nova dinâmica e novas requisições nos processos de trabalho e nas ações do Estado, com forte crescimento de um aparato gerencial que se expandiu no âmbito do mercado, pois a internacionalização do mercado trouxe como exigência a criação de novas estruturas administrativas, gerenciais e de logística para fazer frente aos negócios. O controle operacional recai cada vez mais sob um funcionalismo gerencial, onde ocorre uma fusão dos dois lados do capitalista - o proprietário e o administrador (Braverman, 1977).

Surge uma nova divisão socioeconômica e política entre os países dominantes (centro do poder econômico mundial) que passam a ser chamados de Norte Global -Estados Unidos, União Europeia e Japão, e países do Sul Global, anteriormente chamados de subdesenvolvidos e do Terceiro Mundo (América Latina, África, Ásia, China, Índia), que apresentaram uma trajetória crescente de enriquecimento no período e se associaram, criando novos blocos econômicos - o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul), além dos Tigres Asiáticos e do México. Nesse contexto ocorre um aumento de investimentos na semiperiferia da economia mundial - o “Sul Global”, no qual as grandes empresas transnacionais procuram mão de obra cada vez mais barata e com frágil organização nos países considerados *os greenfields* - regiões com fraca organização sindical dos trabalhadores.

O aumento de investimento externo direto na semiperiferia da economia mundial nas últimas três décadas foi marcante, e as corporações transnacionais aprofundaram a estratégia de terceirização empresarial, com a consequente realocação da produção para os chamados *greenfields*- regiões com pouca ou nenhuma tradição organizativa sindical. (...) Não deixa de ser surpreendente que o encontro entre a neoliberalização da economia, a precarização do trabalho e o crescimento global da força de trabalho tenha sido acompanhada pela intensificação das lutas sociais em diferentes regiões do planeta. (...) uma tendência oposta ao declínio verificado entre meados dos anos 1990 e meados dos anos 2000. (Braga, 2017, p. 27).

Uma nova modalidade de acumulação capitalista surge nesse contexto, a “acumulação por espoliação” que consiste em novos mecanismos de extração de mais-valor de setores ou atividades até então ainda não alcançadas pelo processo de mercadorização/financeirização. Ela inclui desde a supressão de direitos e garantias conquistadas pelos trabalhadores até a privatização de setores públicos e

patrimônios da humanidade (água, florestas, etc.). Segundo Harvey (2014), a “acumulação por espoliação” apresenta quatro características principais:

- **privatização e mercadificação:** seu objetivo principal tem sido abrir à acumulação do capital novos campos até então públicos, tais como água, telecomunicações, transportes, benefícios sociais, saúde, educação, habitação, pensões, universidades, laboratórios de pesquisas, presídios.
- **financeirização especulativa e predatória:** a desregulação permitiu que o sistema financeiro se tornasse um dos principais centros de atividade redistributiva por meio da especulação, da predação, de fusões e aquisições agressivas e operações fraudulentas, inclusive com a espoliação de ativos de fundos de pensões e ações de corporações.
- **administração e manipulação de crises:** para além das bolhas especulativas e da manipulação financeira, há um processo mais profundo de “socorrer países em crise”, através do aporte financeiro e endividamento, gerando o controle político e econômico por parte dos credores.
- **redistribuição via Estado:** o Estado passa a ser o principal agente de políticas redistributivas de interesse do capital, promovendo a privatização e o corte dos gastos públicos, a repressão ativa aos movimentos e organizações de oposição, bem como o encarceramento da população sobrando que pode representar alguma ameaça à estabilidade do sistema.

Segundo Braga (2017), o surgimento da “acumulação por espoliação” ocorre de maneiras diferentes de acordo com o contexto político-econômico e social em países do Norte e do Sul Global, engendrando uma classe trabalhadora mais vulnerável que ele denomina de “precariado”, um conjunto de trabalhadores que se encontram ora incluídos precariamente (terceirizados, subcontratados), ora excluídos do precário mercado de trabalho, aguardando uma chamada para trabalhos intermitentes, ocasionais.

Aqui temos a razão de ser do PRECARIADO, a qual pode cobrir várias formações sociais, isto é, pode ser uma forma intermediária de proletarização ou, ao contrário, uma forma tendencial de desproletarização. (...) as duas trajetórias podem coexistir, numa combinação de exploração por extração de mais-valor (o salário representa cada vez uma fração menor do valor produzido) e da exploração por espoliação, o desaparecimento progressivo de antigos direitos trabalhistas, os ataques ao sistema público de saúde, ao seguro desemprego, ao direito à aposentadoria, etc.) (Braga, 2017, p. 17).

Ricardo Antunes (2018) chama atenção para a necessária distinção entre as abordagens conceituais sobre o precariado como novo fenômeno contemporâneo, visto que esse fenômeno apresenta distintas configurações no Norte e no Sul Global, pela trajetória diferenciada de formação da classe operária em países com estágio de desenvolvimento das forças produtivas distintos. Para ele, a chave analítica para compreender as transformações atuais deve ser pautada na compreensão do significado do trabalho imaterial na contemporaneidade, ou seja, na constituição do novo proletariado de serviços, dada a tendência de sua proletarização e mercadorização:

A chave analítica aqui, já o indicamos repetidamente, está na efetiva intelecção de como se desenvolve o processo de produção dentro do processo de circulação e das atividades que incorporam os trabalhos imateriais, como nas escolas e universidades privadas, nos call-centers, na indústria de software e nas TICs, nas atividades de serviço como Uber, Cabbify e assemelhados, no transporte de mercadorias realizado pelos motoboys e tantos outros. (...) Além da terceirização ampliar espetacularmente a extração de mais-valor nos espaços privados, dentro e fora das empresas contratantes, ela também inseriu abertamente a geração de mais valor no interior do serviço público, por meio de enorme processo que introduziu práticas privadas (as empresas terceirizadas e seus assalariados terceirizados) no interior de atividades cuja finalidade original era produzir valores socialmente úteis, como saúde, educação, previdência, etc. (...) começam a corroer a *res publica*, uma vez que passam a extrair mais-valor de seus trabalhadores terceirizados que substituem os assalariados públicos. (Antunes, 2018, p. 52-53).

A constituição e expansão desse novo proletariado de serviços tem um papel de destaque na formação da classe trabalhadora ampliada, a classe que vive do trabalho, e não de uma nova classe social - a classe do precariado. Antunes aponta ainda para o crescimento da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, constituído pela força de trabalho imigrante que se expande globalmente, com taxas de exploração diferenciadas entre o norte e o sul global, entre o centro e a periferia do capitalismo. Além disso, ressalta a importância de distinguir as condições de vida do proletariado dos países do Centro, como superiores historicamente às condições do proletariado dos países periféricos, como no caso brasileiro.

Por fim, dada à conformação desigual e combinada da divisão internacional do trabalho, é preciso fazer algumas mediações quando se trata de tematizar o precariado. A primeira delas é dada pelas clivagens existentes entre Norte e Sul. Nas periferias, o proletariado nasceu eivado da condição de precariedade. Bastaria dizer que o proletariado do Brasil - e em vários outros países que vivenciaram o escravismo colonial, efetivamente floresceu a partir da abolição do trabalho escravo,

herdando a chaga de um dos mais longevos períodos de escravidão, de modo que sua precarização não é a exceção, mas um traço constante de sua particularidade desde a origem. Como no Sul não se desenvolveu nenhum tipo persistente de aristocracia operária, nosso proletariado sempre se confundiu com a condição de precariedade, que é traço marcante de sua ontogênese. (...) Já nos países do Norte, onde nasceu na gênese do movimento operário uma aristocracia operária e, posteriormente, se desenvolveu um sólido proletariado herdeiro do taylorismo, do fordismo e do Welfare State, o advento recente do precariado acentuou enormemente um traço de forte diferenciação que entre o proletariado tradicional do Welfare State e os bolsões de imigrantes que se encontravam na base da classe trabalhadora. (...) A crise estrutural, o desemprego e o subemprego, os novos fluxos migratórios, tudo isso ganhou novas significações, ampliando enormemente as clivagens dentro da classe trabalhadora dos países capitalistas centrais. (Antunes, 2018, p. 62).

Não por acaso, é nos países do Sul global que se concentra grande parte da mão de obra precarizada que movimenta a economia mundial. E mesmo nos países do Norte, a classe trabalhadora sofreu com os impactos da acumulação flexível, perdendo não só postos de trabalho, mas enfrentando a redução de salários e direitos, fenômeno que atingiu principalmente os jovens que não encontram mais as oportunidades de se inserir no mercado, fazendo parte do novo precariado.

Mas os conceitos de Norte e Sul globais comportam outros elementos que vão além de uma divisão geográfica do poderio capitalista, e se constituem em um conceito político que revela não só os efeitos da espoliação, mas a insurgência de forças políticas contrárias a essa espoliação, revelando os conflitos e contradições inerentes ao neoliberalismo. Segundo Braga (2017) é possível identificar no Sul Global novas formas de organização e luta entre os espoliados, que ultrapassam as formas clássicas de luta sindicais.

(...) em síntese, entendemos que a expressão “Sul global” contém uma dimensão explicitamente política, atada aos protestos e as denúncias das relações de exploração, opressão e espoliação impostas pelo Norte global à semiperiferia do sistema, os quais intensificaram as tensões entre a forma democrática da regulação política e a dimensão autoritária do regime de acumulação financeirizado. Essa tensão tem estimulado diferentes movimentos sociais de contestação a atual globalização capitalista (15- M, Que se lixe a Troika! etc.), lembrando o alvorecer daqueles contra movimentos de resistência aos avanços da mercantilização no período entre guerras, descritos por Polanyi. Nesse sentido, os novos movimentos sociais protagonizados por jovens trabalhadores desempregados ou subempregados representam um desafio ao conflito entre regulação política e acumulação econômica, promovido sobretudo pelo aprofundamento da mercantilização do trabalho. (Braga, 2017, p. 30-31).

Mesmo verificando a emergência de diversos movimentos de trabalhadores informais, intermitentes, é possível identificar que eles têm apontado para formas

de ação coletiva na direção de lutas sociais mais amplas, através de levantes populares cujo alvo em geral é o Estado. O cerne da questão social no novo século continua sendo as formas de exploração do capital sobre o trabalho. Não se trata de “outras” ou “nova questão social”, mas de novas expressões do mesmo conflito central, acrescidas de novos elementos.

Verifica-se também nesses tempos sombrios, uma maquiavélica estratégia de incriminação da pobreza e da brutalização dos pobres, que dificulta ainda mais sua capacidade de organização e luta, como também inspira sentimentos racistas, xenofóbicos, entre outros. Essas são algumas expressões contemporâneas do pauperismo, levando ao que Netto (2012) denomina “Barbárie do Capitalismo Contemporâneo”. Como aponta Wacquant, o encarceramento aumenta, cumprindo um papel de contenção e regulação da miséria:

O encarceramento reelabora sua missão histórica dirigindo-se a regulação da miséria (talvez sua perpetuação) e ao armazenamento dos refugos do mercado. (...) transformando-se gueto e prisão em um continuum favela-prisão, saltam aos olhos, se pensarmos na maneira maciça com que a juventude das favelas do Rio é atirada à criminalização pelas estratégias de sobrevivência do comércio varejista de drogas. (Wacquant, 2001, p. 12).

Todas essas questões levantadas sobre o regime de acumulação flexível e sobre o neoliberalismo, contribuíram para a desconstrução dos direitos dos trabalhadores brasileiros, conforme abordaremos no próximo item.

#### **1.4.**

#### **A desconstrução dos direitos dos trabalhadores brasileiros no contexto neoliberal**

##### **1.4.1.**

##### **O período Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso**

A desconstrução dos direitos trabalhistas no Brasil tem início na década de 1990, com o primeiro presidente eleito democraticamente após um longo período ditatorial: Fernando Collor de Mello. Apesar da curta duração de seu mandato (março de 1990 e renúncia sob um processo de impeachment em dezembro de 1992), sua política econômica introduziu de maneira impactante as políticas

monetárias e fiscais em nome do “combate à inflação e à crise fiscal do Estado”, segundo os moldes propostos pelo Consenso de Washington.

O presidente Collor de Melo promoveu o confisco de ativos financeiros (a ministra da economia Zélia Cardoso determinou o confisco de dinheiro das poupanças da população), bem como a pré-fixação da correção dos preços e salários, câmbio flutuante, tributação ampliada sobre as aplicações financeiras. Collor realizou também uma reforma administrativa do Estado, visando reduzir seu tamanho e despesas, com o fechamento de órgãos públicos, com a redução dos investimentos e salários, início do processo de privatização de empresas estatais. O resultado dessas medidas foi visível a partir do aumento do desemprego e ingresso de empresas multinacionais no país.

O discurso neoliberal do presidente Collor de Melo propunha a revisão do texto constitucional de 1988, por considerá-la muito onerosa ao destinar parcelas significativas do orçamento para as políticas de caráter social (benefícios para idosos e pessoas com deficiência sem renda, independente de contribuição individual), pelo fato de ter ampliado direitos dos trabalhadores. Nenhuma das três políticas que compõem a Seguridade Social brasileira foi implementada em seu governo, como previsto na Constituição Federal de 1988. No que diz respeito aos direitos dos trabalhadores, o destaque negativo foi a desvinculação do reajuste dos benefícios previdenciários do salário mínimo. Contra a Seguridade Social ele cometeu vários atentados, dentre os quais:

Reiterou o tradicional tratamento fragmentado das três políticas que compõem o sistema, identificando à revelia da Constituição, a Seguridade como um simples seguro; desfigurou o orçamento da Seguridade Social ao utilizar recursos desse orçamento para outros fins e, no que concerne a Previdência Social - para transformar em adicionais as contribuições da União que antes integravam regularmente esse orçamento; desvinculou os benefícios previdenciários do salário mínimo; postergou por um ano a regulamentação do Plano de Custeio da Previdência Social; represou até o final de seu governo a concessão de benefícios previdenciários, apesar de estes já estarem regulamentados; vetou 25 itens da Lei Orgânica da Saúde que já tinham sido aprovados pelo Congresso Nacional, a maior parte dos quais referentes ao financiamento do Sistema Único de Saúde – SUS e a participação dos segmentos sociais no gerenciamento desse sistema; não admitiu que a Assistência fosse transformada em política de Seguridade Social, vetando integralmente o seu projeto de lei aprovado no Congresso Nacional. (Pereira, 2012, p. 741-742).

A emergência de uma nova central sindical - a Força Sindical, criada em 1991 abriu um movimento de “concorrência e oposição” em relação à Central Única dos Trabalhadores - CUT, disputando com ela os espaços de representação dos



trabalhadores junto aos sindicatos, empresários e ao governo. Como reflexo dessa divisão de forças no movimento sindical, verificou-se que até a metade dos anos 90 houve uma grande movimentação grevista que começou a decair substantivamente a partir de 1997:

A escalada grevista dos anos 1980 foi interrompida logo no início da nova década. Foram 557 greves em 1992; 653 no ano seguinte; 1.034 em 1994, 1056 em 1995 e no ano mais agitado da década sob este aspecto, em 1996, foram 1.258, que se reduziram em 1997, a 630 (DIEESE). (...) No interior das entidades, a queda nos índices de sindicalização (e em muitas categorias no tamanho das bases), problemas de sustentação financeira e as indefinições quanto às opções políticas de lideranças são alguns dos indicadores de uma situação de refluxo que, com ênfase variada, passou a ser vivenciada por diversas categorias, muitas das quais na ponta da luta da década anterior. (Mattos, 2009, p. 126).

Após a renúncia de Collor, toma posse o vice-presidente Itamar Franco, que nomeia como Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso em maio de 1993. Este apresenta em dezembro do mesmo ano o Plano Real visando combater a inflação e retomar o crescimento econômico com o aporte de investimentos externos a curto prazo, elevação da taxa de juros, incentivando o crescimento das importações de bens de consumo e bens de produção com a redução de tarifas de importação.

Eleito presidente em 1994, Fernando Henrique Cardoso empreendeu uma contrarreforma que atacou as bases de sustentação política, econômica e ideológica dos possíveis avanços na implementação de um sistema amplo de proteções sociais previstos na Constituição Federal de 1988, valendo-se de medidas tais como: a desvinculação das receitas por meio da DRU- Desvinculação dos Recursos da União em contraposição aos percentuais nela previstos; da desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo; do rebaixamento do teto dos benefícios, entre outros (Behring & Boschetti, 2007).

Na década de 1990 o Brasil estava arrasado por uma hiperinflação, paralisado pelo baixo nível de investimentos privados e públicos, com forte endividamento externo, com ampliação do desemprego, com a privatização do setor produtivo estatal, achatamento dos salários dos trabalhadores formais, ampliação do contingente de terceirizados, informais, empreendedores, com a consequente perda dos direitos trabalhistas e proteções sociais, e com dificuldades para manter ou elevar o poder de compra dos salários, que foram rebaixados. A flexibilização nas relações entre patrões e empregados e nos processos de trabalho, produziram

impactos nas relações sociais e uma nova sociabilidade no capitalismo contemporâneo.

A nova ordem produtiva desenvolve-se por meio da fábrica difusa, fluída e flexível, que inverte o processo de concentração produtiva própria do fordismo, substituída pelo poder resultante da gestão fluída e flexível de uma rede, significando a externalização das funções produtivas ou administrativas, ou seja, a desconcentração das unidades produtivas e a descentralização da gestão. Este movimento tem levado a utilização da terceirização e da subcontratação, do trabalho por encomenda e a utilização das formas marginais de trabalho, o trabalho em domicílio e o trabalho clandestino. (Almeida & Alencar, 2011, p. 22).

Ao invés da propalada liberdade e autonomia para os trabalhadores negociarem diretamente com os patrões sem a intervenção Estatal, o que se conseguiu foi atender as conveniências dos empregadores e da lógica de acumulação capitalista em suas novas modalidades (acumulação flexível), reduzindo cada vez mais os salários e corroendo passo a passo os direitos trabalhistas conquistados até então.

Do ponto de vista de seu impacto nas relações de trabalho, a flexibilização se expressa na diminuição drástica das fronteiras entre atividade laboral e espaço da vida privada, no desmonte da legislação trabalhista, nas diferentes formas de contratação da força de trabalho e em sua expressão negada, o desemprego estrutural. Pode ser percebida ainda no dia a dia da atividade laboral, diante da forte sensação de que o tempo foi comprimido, e também na clara densificação da jornada de trabalho, na qual todos se desdobram para executar sozinhos o que antes era feito por dois ou mais trabalhadores. Além disso, é visível nos bancos de dias e horas que ajustam a jornada a demandas flexíveis do mercado, assim como na instituição de uma parcela variável do salário subordinada ao cumprimento de metas de produção e qualidade. (Antunes, 2018, p. 141).

Ainda durante o governo FHC, várias medidas legais foram adotadas para reduzir os direitos dos trabalhadores, dentre as quais podemos citar as apresentadas no estudo realizado por Krein (2004):

Quadro 2- Medidas legais que afetaram os direitos dos trabalhadores no governo FHC

Legislação	Assunto
<b>Lei n. 8.949/94</b>	tratou das cooperativas profissionais ou de prestação de serviços, como prestadoras de serviço, sem caracterização do vínculo trabalhista com a empresa contratante;
<b>Medida Provisória n. 1053/94</b>	eliminou a política de reajuste salarial conduzida pelo Estado; proibiu as cláusulas de reajuste automático de salários, induzindo à “livre negociação”;
<b>Medida Provisória n. 1029/94</b>	introduziu a modalidade de Participação nos Lucros, com base em planos de metas a serem alcançadas.
<b>Portaria n. 865/95</b>	impede a fiscalização do Ministério do Trabalho quando há conflito entre a legislação e o acordo/convenção coletiva, permitindo que os acordos e convenções reduzam direitos garantidos anteriormente;
<b>Decreto n. 2.100/96</b>	Denúncia da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.
<b>Portaria n. 2, de 29.06.96</b>	trata do Trabalho temporário, ampliando as possibilidades de uso dessa modalidade, já prevista na lei n. 6.019/74.
<b>Medida Provisória n. 1.906/97</b>	acaba com o índice de reajuste oficial da correção do salário mínimo, que passa a ser definido pelo Poder Executivo, e submetido ao Congresso Nacional, variando ao sabor das conjunturas
<b>Lei n. 9.601/98</b>	introduz o Contrato por Prazo Determinado, desvinculado da natureza dos serviços, mudando os critérios de rescisão e reduzindo as contribuições sociais em 50%, em 2% o valor do FGTS, além de dispensar o aviso prévio e a multa de 40% sobre as verbas rescisórias. Introduz a possibilidade de banco de horas, cuja compensação passa a ser anual e não semanal.
<b>Medida Provisória 1.709/98</b>	Trabalho em tempo parcial– já era previsto na legislação brasileira. A MP prevê uma jornada de 25 horas semanais, com salários e encargos proporcionais a essa jornada, sem a participação dos sindicatos na negociação. Permite que o tempo de férias seja inferior a trinta dias, bem como flexibilizar o período de férias.
<b>Medida Provisória 1.726/98</b>	trata da Suspensão do Contrato de Trabalho por um período de 2 a 5 meses, vinculada a um processo de qualificação profissional, desde que negociada entre as partes; caso o trabalhador seja demitido após o término do período de suspensão, tem direito às verbas rescisórias e multa de um salário
<b>Lei 9.801/99 e Lei complementar n. 96/99</b>	trata da demissão no setor público de servidores estáveis, motivada por excesso de pessoal, pelo prazo de 2 anos.
<b>Medida provisória 1.878-64/99</b>	Liberação do trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, sem passar por negociação coletiva
<b>Lei n. 8.959/2000</b>	trata da criação das Comissões de Conciliação Prévia – CCP, nas empresas com mais de 50 empregados. Funciona como primeira instância de dissídios individuais e são compostas paritariamente por representantes da empresa e dos trabalhadores, sem a garantia de estabilidade no emprego para seus membros, como ocorre nos sindicatos.
<b>Lei n. 9.957/2000</b>	dispõe sobre o Rito Sumaríssimo – os dissídios individuais cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo vigente na data do ajuizamento da reclamação ficam submetidos ao procedimento sumaríssimo.

Fonte: Elaboração própria com base em Krein, 2004.

A criação do mecanismo de Participação nos Lucros - PL, não consistiu efetivamente em benesse ou redistribuição de riquezas, mas em uma nova modalidade de intensificação do trabalho, com estratégias “motivacionais” fundadas em recompensas financeiras por intensificação do ritmo da produção, e uma estratégia para reduzir o foco no reajuste dos salários base.

Na avaliação dos dirigentes sindicais, ela representa oportunidades, mas também riscos: a não incorporação da produtividade nos salários; a substituição do reajuste salarial por prêmios e abonos; o crescimento da remuneração variável, vinculando-a ao desempenho individual, ou do grupo e/ou empresa; a crescente individualização das relações de trabalho, o aumento da concorrência entre os trabalhadores; a intensificação do ritmo de trabalho; a redução dos postos de trabalho e o estímulo à organização de sindicatos por empresa. (Krein, 2004, p. 284).

A Convenção 158 da OIT da qual o Brasil era signatário, era contrária à flexibilização da alocação do trabalho, garantindo o direito de defesa, tentativa de reversão das dispensas coletivas, envolvimento das autoridades locais na tentativa de reversão total ou parcial das dispensas coletivas. Um Decreto presidencial provocou a denúncia e retirada do Brasil dessa Convenção, facilitando com isso o uso da dispensa imotivada de trabalhadores pelos empresários e o rompimento com um pacto internacional de garantia de direitos dos trabalhadores.

Nesse contexto, a atuação do movimento sindical na perspectiva do “novo sindicalismo” começou a ceder às pressões empresariais, a exemplo do que ocorreu no “Acordo das Montadoras” no ABC paulista em 1992-1993, bem como durante a greve dos petroleiros em 1995, duramente reprimida pelo governo federal, que dividiu posições dentro da própria CUT, que ao final aceitou os termos propostos pelo governo/empresa, ao invés de apoiar efetivamente o movimento dos trabalhadores em suas reivindicações até o fim do processo.

Quanto à ênfase na negociação com o capital, o ponto de inflexão foi o chamado “acordo das montadoras” negociado na câmara setorial do setor automotivo, em 1992 (1ª versão) e 1993, até hoje invocado como modelo de solução positiva pelos dirigentes dos sindicatos dos metalúrgicos do ABC. A justificativa para participar das negociações era, segundo os dirigentes do sindicato, a crise do setor, que gerava desemprego. (...) O acordo previa redução da margem de lucro empresarial, redução dos preços dos veículos mais baratos, modernização dos parques industriais, limitação das reivindicações salariais à reposição da inflação passada e manutenção (ou ampliação) dos postos de trabalho. Sua chave, porém, residia na participação do Estado (nas esferas federal e estadual) que assumia uma redução do Imposto sobre Produção Industrial (IPI, arrecadado pelo governo federal) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS, arrecadado pelos governos estaduais). Ao fim do período de vigência do acordo, o desemprego continuava a crescer nas montadoras do ABC. A produtividade do trabalho e o lucro das empresas, entretanto, foram multiplicados muitas vezes. (Mattos, 2009, p. 142).

Diante deste cenário de diversas medidas contrárias aos interesses dos trabalhadores, o presidente Fernando Henrique Cardoso viu sua popularidade despencar. Ele perdeu as eleições para o candidato da oposição, do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva. Entretanto, como veremos a seguir, o

presidente Lula seguiu em grande parte a trajetória neoliberal iniciada por Collor e FHC, com uma política econômica sem rupturas com as linhas macroeconômicas estabelecidas desde os governos anteriores, intensificando medidas que favoreciam aos interesses do capital internacional financeirizado, penalizando trabalhadores e aposentados por um lado, porém com investimentos significativos na área social e educacional.

#### **1.4.2.**

#### **O período Lula e Dilma**

O presidente Lula foi eleito em 2003 em função da insatisfação da população com o governo anterior, e pela crença da maioria da população de que um presidente da república representante da classe trabalhadora, seria sensível às suas demandas e necessidades e tomaria todas as medidas necessárias para combater a situação econômica e social que afetava a população, priorizando reformas estruturais e políticas sociais que foram anunciadas durante anos de campanha política, e que incluíam o não pagamento da dívida externa, reforma fiscal, reforma agrária, aumento do salário mínimo, combate à pobreza e a miséria, erradicação do analfabetismo, entre outras.

Porém, logo no primeiro ano de seu governo, Lula flexibilizou seu posicionamento crítico radical mantido enquanto era oposição em nome da defesa da governabilidade do país. As concessões feitas aos interesses do capital internacional foram muito generosas e com pouca ou nenhuma resistência, sem o espírito combativo que caracterizavam as propostas do Partido dos Trabalhadores enquanto eram parte da oposição aos governos anteriores. Essa mudança de posicionamento do presidente gerou desconfiança de que a ascensão à Presidência da República, e que o poder político e econômico haviam seduzido e cooptado a direção nacional do Partido dos Trabalhadores, e em especial o presidente Lula, gerando o fenômeno denominado por vários analistas como “transformismo”:

Transformismo- fenômeno político caracterizado pelo “cooptação de lideranças políticas e culturais das classes subalternas visando excluí-las de todo efetivo protagonismo nos processos de transformação social” (Coutinho, 2010, p. 38). Na concepção gramsciana, o fenômeno também se refere à obtenção de consenso estratégico pelo bloco no poder, mediante a incorporação passiva de personalidades opositoras e/ou grupos radicais que se tornaram moderados (Idem.) Segundo

Oliveira (2010), esse mesmo fenômeno passou a ser identificado no Brasil, no governo Lula (2003-10), com a cooptação de centrais sindicais e de movimentos sociais, antes aguerridos, bem como de parcelas consideráveis das classes populares beneficiadas por programas assistenciais. (Pereira, 2012, p. 731)

A Central Única dos Trabalhadores – CUT, alinhada ao PT, passou a praticar um sindicalismo menos combativo e mais negocial, o que já vinha ocorrendo desde a década anterior. Nesse período, constatamos que houve por parte do governo federal um estímulo à formação de centrais sindicais (dez novas Centrais Sindicais surgiram a partir de 2004, e somaram-se à CUT, Força Sindical e CGT). Elas passaram a ocupar postos de destaque no governo Lula, além de receberem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador FAT e de inúmeros apoios financeiros de Ministérios, as centrais passaram a receber também os recursos provenientes do imposto sindical, provocando um “enriquecimento” das Centrais Sindicais.

Cabe ressaltar, que ainda no primeiro ano de seu governo, para além do Programa Fome Zero e do Programa de Erradicação do Analfabetismo, apontados como prioridades, Lula tomou providências para tornar a Política Nacional de Assistência Social - PNAS uma realidade, ao contrário de seus antecessores. Criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e promoveu durante toda sua gestão, as condições institucionais, legais e orçamentárias para a implantação da PNAS em todo o país, como veremos no capítulo II.

Em seu segundo mandato (2007-2010), com a recuperação da economia nacional, o governo Lula conseguiu alavancar algumas ações, programas e políticas públicas com maior ênfase no “social” em relação aos seus antecessores, visando recuperar o apoio que vinha perdendo junto aos trabalhadores e segmentos mais pobres da população, não só pelas medidas econômicas adotadas, mas também pela crise política provocada pelo escândalo do “mensalão” que envolveu dirigentes do Partido dos Trabalhadores em denúncias de corrupção. Dentre as medidas inovadoras destacam-se: o Programa Bolsa Família; diversos reajustes do salário mínimo; o Programa de Aceleração do Crescimento entre outros, configurando-se para alguns estudiosos como um período “neo-desenvolvimentista” ou “social-desenvolvimentista”, que buscava a associação de medidas voltadas ao desenvolvimento econômico com políticas sociais.

Para Pochmann (2012) trata-se de um modelo que conjuga além do crescimento econômico, a reafirmação da soberania nacional (Brasil como credor mundial, acúmulo de reservas externas e diversificação de parceiros comerciais);

reformulação do papel do Estado (reforço nas empresas e bancos públicos, aumento do funcionalismo público e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) e choque distributivo. Este último, sobretudo no que tange ao reajuste do salário mínimo e dos benefícios sociais (previdência, assistência, seguro-desemprego e abono salarial), política de habitação popular (o programa ‘Minha casa minha vida’), financiamento à agricultura familiar e expansão do crédito para pessoas físicas. (Marques, 2016, p. 58).

Todavia, o debate em torno desse modelo gera muita controvérsia entre intelectuais da esquerda, e não é nosso objetivo aprofundar esse debate, mas, de maneira muito sintética podemos falar em dois grandes grupos com análises distintas. O primeiro grupo seria composto por militantes e intelectuais identificados com o PT - Mercadante, Emir Sader, Marcio Pochmann, Paul Singer, Ricardo Carneiro entre outros, para os quais predomina uma visão otimista e a afirmação de que estaria sendo feito um afastamento das diretrizes neoliberais, sem rupturas bruscas. Muitos desses tornaram-se parte do governo com cargos diversos, empenhados na gestão dos órgãos governamentais ou se tornaram assessorias ligadas a centros de estudos e pesquisas, responsáveis pela elaboração e difusão da nova proposta do governo, que defendia a implantação de um modelo neo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentista, dentre os quais figuram o IPEA, a UNICAMP, o Centro Celso Furtado.

Um outro grupo de intelectuais de esquerda, com uma visão menos entusiasmada e mais crítica em relação ao governo do PT, tais como Francisco de Oliveira (2010), Leda Paulani (2008), Luiz Filgueiras (2007), Reinaldo Gonçalves (2007), Valério Arcary (2011), Virginia Fontes (2010), Rodrigo Castelo (2012) entre outros, apontam que os “petistas” não conseguiram fazer a leitura crítica das alianças e compromisso assumidos pelo presidente com o capital internacional sob a perspectiva neoliberal, e afirmam que não houve de fato afastamento e sim continuidade em relação as regras macroeconômicas estabelecidas pelas diretrizes do FMI. Sinalizam que os grandes capitais lucraram como poucas vezes, e que nenhum dos pilares estruturais para eliminar a pobreza foram abalados, e que não ocorreu a implantação de um modelo social desenvolvimentista de fato.

Diante dos estudos realizados, nos posicionamos alinhada aos intelectuais do segundo grupo, que fazem uma leitura crítica dos governos Lula e Dilma, compreendendo que nos governos do PT foram mantidas as propostas macroeconômicas neoliberais, visando garantir sua permanência no poder.

A política social adotada, apesar de bem distinta e mais expressiva em relação aos governos anteriores, com transferência de recursos (inédita), esteve longe de garantir uma renda mínima capaz de garantir as necessidades básicas da população (caso do Programa Bolsa Família), e se constituíram como programas de governo temporários, (Programa Bolsa Família, Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros) e não como políticas públicas de Estado, com exceção para a Política Nacional de Assistência Social. As conclusões dessa análise apontam para o fato de que o modelo de desenvolvimento implementado se aproximou mais do modelo social-liberal, ou do Modelo Liberal Periférico, apoiado em liberalização econômica, privatizações, reformas no âmbito do Estado e desregulamentação do mercado do trabalho, conforme explica Gonçalves:

O reformismo social também é evidente no novo desenvolvimentismo, visto que ele reconhece a necessidade de políticas de redução das desigualdades, porém não faz referência ou dá pouca ênfase às reformas que afetam a estrutura tributária e a distribuição de riqueza. A ênfase nas reformas institucionais, por seu turno, aproxima o novo desenvolvimentismo do Pós Consenso de Washington. É a ênfase na “reforma das reformas” liberais, ou seja, a segunda geração de reformas. (...) O modelo é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implicam na reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional. (...) O novo desenvolvimentismo propõe-se, portanto, ao gerenciamento do Modelo Liberal Periférico, com ênfase na função estabilizadora do Estado. O novo desenvolvimentismo, assim como o Consenso de Washington, a Nova CEPAL e o Pós-Consenso de Washington, são versões do liberalismo enraizado. (Gonçalves, 2012, p. 662-663).

Segundo a análise do Fórum Brasileiro do Orçamento -FBO sobre o Superávit Primário, os impactos na redução dos gastos sociais em benefício do pagamento da dívida externa foram visíveis:

Com a meta atual de superávit de 4,25% do PIB, equivalente a aproximadamente R\$70 bilhões de reais, é possível construir 14 milhões de casas populares; ou assentar 2 milhões de famílias sem-terra; ou gerar 3,5 milhões de empregos na agricultura. O aumento do superávit, de 4,25% para 4,5% do PIB para 2004 reduzirá os gastos deste ano dos governos federal, estadual e municipal em cerca de R\$4,3 bilhões, o que representa quase duas vezes o orçamento federal para a Reforma Agrária. (...) Sempre é bom lembrar que a política do superávit, adotada desde 1999 por força de exigências do FMI para reduzir a dívida, tem sido cumprida em percentuais sempre maiores do que os exigidos e a dívida pública só cresceu. Isto porque, os juros devidos são muito maiores que os superávits gerados. De 1995 a 2003, a dívida



líquida do setor público (externa + interna) subiu de 29,35% para 58,16% do PIB (FBO, 2004, p. 5). (...) Em 2005, o Brasil pagou mais de R\$157 bilhões em juros da dívida. Esse valor é quatro vezes superior a todo o gasto da União com saúde em 2005 e 10 vezes mais que o montante dos recursos aplicados na política de assistência social nesse ano (Behring & Boschetti, 2007, p. 168).

A crise mundial provocada pela “bolha imobiliária dos EUA” em 2008 teve repercussões no Brasil, que adotou medidas para liberar recursos para o sistema bancário, socorrido pelo fundo público, visando assegurar liquidez no sistema financeiro, e não promoveu medidas para socorrer um grande número de trabalhadores atingidos pelo desemprego, conforme constatou a OIT:

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) divulgou em março de 2009, que o Brasil foi o país que teve em 2008 o menor gasto relativo, entre os países que integram o G-20, em medidas para reduzir o impacto da crise “financeira” global. De acordo com a OIT (2009), o Brasil gastou o equivalente a 0,2% do PIB em incentivos fiscais, ficando com o pior desempenho entre os 32 países que anunciaram recursos. (...) A OIT também destaca que 93% dos desempregados brasileiros não são beneficiados com os programas anticrise, sendo um dos países em que os desempregados tem menor proteção social, apesar de os mais atingidos pela crise serem os trabalhadores. No Brasil, nos três meses de maior impacto da crise, foram eliminados 756 mil postos de trabalho (CAGED, nov. 2008 a jan. 2009), revelando a fragilidade das relações de trabalho, ou seja, a pouca durabilidade de ocupações no nosso mercado de trabalho. (Salvador, 2010, p. 55-56).

Marcado por profundas contradições, o governo Lula criou em 2007 o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, através do qual o Governo Federal buscou contribuir ativamente para o desenvolvimento econômico nacional, com estímulos financeiros para o setor privado, no período 2007 a 2010. Para tal, lançou mão dos recursos do FGTS, sobretudo para aplicação em saneamento e habitação e do crédito de longo prazo para investimentos em infraestrutura. Os investimentos foram organizados em três grandes eixos: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana.

Na área social foram previstas intervenções na área habitacional, saneamento, recursos hídricos, metrô, iluminação (Luz para Todos), PAC Educação e PAC de Segurança e PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. No segundo mandato de Lula houve uma melhora significativa nos indicadores sociais de emprego e renda, de redução da pobreza e de valorização do salário mínimo, porém abaixo do previsto pelo DIEESE.

Em seu segundo mandato, e com o crescimento econômico em recuperação após 25 anos de letargia, Lula expandiu a cobertura do Bolsa Família, abrangendo mais de 12

milhões de unidades familiares de baixa renda. Destarte, de acordo com documentos oficiais (MDS, 2011), Lula retirou 28 milhões de pessoas da pobreza, levou 36 milhões à classe média e reduziu para 8,5% (16,27 milhões), o número de brasileiros em estado de pobreza absoluta ou miséria. As estatísticas também mostram que no período compreendido entre 2002 e 2010, o desemprego caiu de 12% para 5,7%, e o rendimento das pessoas ocupadas aumentou em 35% em termos reais. Além disso, a partir de 2004, o volume de ocupações formais começou a crescer, atingindo em 2009 um recorde histórico – 59% dos trabalhadores com carteira assinada (IBGE/PNAD, 2009), e o salário mínimo teve uma pequena valorização em termos reais. (...) O governo Lula também incentivou a expansão de micro e pequenas empresas, e do trabalho autônomo regulamentado, com vistas à geração de alternativas de trabalho e renda. Nesse sentido, instituiu o programa Simples em 2007 e em 2008 editou a Lei do Microempreendedor Individual- MEI, voltado para o trabalhador autônomo. (...) Em 2008 havia 31 milhões de ocupados em empreendimentos com até 10 trabalhadores, o que comparado com os 14,1 milhões em 1989, representa mais de 100%. (Pereira, 2012, p.745-746).

Como podemos verificar, houve no governo Lula o incentivo a novas modalidades de trabalho como alternativas de enfrentamento aos altos índices de desemprego, com ênfase na valorização dos microempreendedores, dos trabalhadores autônomos, assim como fez o presidente Fernando Henrique Cardoso. A base da pirâmide salarial foi ampliada com o aumento do emprego, apesar deste ter se consolidado nas faixas salariais mais baixas, invertendo um padrão anterior no qual a indústria de transformação absorvia um conjunto de trabalhadores melhor remunerados. Verificou-se também o aumento exponencial no setor de serviços e dos serviços terceirizados, ampliando a precarização das relações de trabalho e a expansão dos empregos com baixos salários.

Dos 2,1 milhões de novos postos criados todo ano, cerca de 2 milhões remuneravam mensalmente o trabalhador com até 1,5 salário mínimo. Eis o ‘segredo de polichinelo’ o crescimento econômico da década passada apoiou-se numa abundante oferta de trabalho barato. (...) Se até meados dos anos 90 a dinâmica nacional de criação de empregos se concentrava na faixa de 3 a 5 salários mínimos, com a indústria respondendo por 40% das novas vagas, entre 1994 e 2008, a dinâmica do emprego deslocou-se para os serviços, com 70% das novas vagas sendo abertas no setor. (...) Além disso, entre 1996 e 2010, a taxa de terceirização do trabalho subiu em média 13% ao ano. E a alta da rotatividade acompanhou o salto da criação de empregos terceirizados. De cerca de 3 milhões de trabalhadores prestando serviços para outras empresas em 2002, fomos para 12,7 milhões de trabalhadores terceirizados em 2013. (Braga, 2017, p. 106-107).

Outra mudança importante observada no período diz respeito ao perfil da classe trabalhadora, com uma crescente participação feminina, aumento da escolaridade e participação dos negros no mercado de trabalho. Merece destaque o aumento exponencial do trabalho doméstico, respondendo por uma boa parte dos

empregos com participação majoritária de mulheres. Esse indicador repercute fortemente na geração de renda para milhões de famílias chefiadas apenas por mulheres, que antes encontravam-se na faixa da pobreza ou extrema pobreza, que passaram a ter acesso ao mercado de trabalho, ainda que em ocupações de baixa remuneração.

Ao longo da última década é possível perceber a flagrante feminilização da força de trabalho, com as mulheres ocupando 60% das vagas criadas nos anos 2000, somadas a ampliação do contingente assalariado jovem e não branco (cerca de 70% das vagas) e ao crescimento da escolaridade dos trabalhadores cuja taxa de ensino médio completo passou para 85% das vagas. (...) entre 1999 e 2009, o número de domésticas saltou de 5,5 milhões para 7,2 milhões, mantendo-se o emprego doméstico como a principal ocupação nacional, acompanhado de longe pelo trabalho no telemarketing, com cerca de 1,4 milhão em 2012. (Braga, 2017, p. 108).

Em relação aos ataques aos direitos dos trabalhadores, já no primeiro ano de seu governo (2003), o presidente Lula encaminhou proposta de reforma que alterou as regras para o acesso dos servidores públicos à aposentadoria, com a adoção do critério de idade, e introduziu a contribuição de 11% sobre os vencimentos dos aposentados, fossem eles servidores ou não. Essas propostas coincidiam com aquelas que haviam sido rechaçadas quando da reforma previdenciária realizada por Fernando Henrique Cardoso, sobre a qual o PT havia se manifestado contrariamente.

Um segundo momento de recrudescimento dos direitos dos trabalhadores se deu a partir de outra Reforma da Previdência implementada por Dilma Rousseff em 2015, com o aumento significativo do tempo de trabalho e contribuição para aquisição do direito à aposentadoria, sob o mesmo argumento utilizado pelos governos anteriores: o déficit da Previdência e a maior estimativa de vida dos trabalhadores.

Após amplo debate que mobilizou a população, os partidos e sindicatos, foi aprovada a fórmula 85/95. Dilma editou a Medida Provisória 676/15 que, entre os projetos apresentados, acabou sendo mais vantajosa para os trabalhadores. Essa fórmula mantinha o tempo de contribuição anteriormente exigido e estipulava uma idade mínima: 30 anos de contribuição e 55 de idade para mulheres; 35 anos de contribuição e 60 de idade para homens. O resultado prático foi um aumento no valor do benefício em relação à proposta de aplicação do fator, bem como a possibilidade de o trabalhador escolher entre as regras anteriores e a fórmula 85/95.

Porém, ainda em 2015 Dilma vetou a fórmula 85/95 e a substituiu por uma fórmula que aumentava progressivamente um ponto a cada dois anos, a partir de 2018, até chegar a 90/100 em 2026, (Lei 13.183/2015), com o argumento de que a fórmula anterior levaria à insustentabilidade da Previdência. Quando após a reeleição Dilma priorizou as medidas neoliberais, sua base de apoio se esgarçou. O ajuste fiscal implicou em outras medidas que atingiram direitos dos trabalhadores, tais como as Medidas Provisórias que restringiram o acesso ao auxílio-doença, ao recebimento de pensão pelo dependente em caso de morte do segurado (MP 664/2015); ao seguro-desemprego e ao abono salarial (MP 665/2015). Essas medidas geraram insatisfação entre os setores sindicais aliados do governo e trabalhadores, e lhe custaram a perda de uma parcela significativa de apoio popular (Krein, 2015).

Foram inúmeros os Projetos de Lei e de Emenda Constitucional dirigidos ofensivamente aos direitos trabalhistas durante seu mandato, dentre os quais destacamos o PLP nº 257/2016 do Poder Executivo, com foco nos servidores públicos, que previa algumas “medidas de reequilíbrio fiscal” em caráter de urgência constitucional, tais como: o congelamento de salários, a suspensão da realização de concursos públicos, a perda de parcelas da remuneração não tidas como salário (as progressões de carreira, gratificações e demais vantagens), e até mesmo a criação de um programa de demissão voluntária. Todas essas medidas tinham por objetivo a redução da folha de pessoal do Estado, quebrando resistências importantes de organizações desses trabalhadores, bem como ampliando o leque de possibilidades de contratação /terceirização no setor público. Este projeto foi transformado na Lei Complementar 156/2016. Nos artigos III e IV do referido projeto, destacam-se dentre as medidas que visam o “enxugamento” das despesas do Estado:

(...) reduzir em 10% a despesa mensal com cargos de livre provimento; não conceder aumento de remunerações dos servidores a qualquer título, ressalvadas as decorrentes de atos derivados de sentença judicial e previstas constitucionalmente, bem como suspender a contratação de pessoal, salvo em casos específicos; limitar o crescimento das outras despesas correntes à variação da inflação; e vedar a edição de novas leis ou a criação de programas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária ou financeira. (...) instituição do regime de previdência complementar, caso ainda não tenha publicado outra lei com o mesmo efeito, e elevação das contribuições previdenciárias dos servidores e patronal ao regime próprio de previdência social; reforma do regime jurídico dos servidores ativos, inativos, civis e militares para limitar os benefícios,

progressões e vantagens ao que é estabelecido para os servidores da União. (PLP nº 257/2016).

Cabe registrar, entretanto, que não foi sem resistência do movimento sindical que essa agenda de ataques aos direitos dos trabalhadores foi implementada. Houve uma mudança nas pautas de reivindicações por aumentos salariais e novos benefícios, que cederam lugar às lutas pela manutenção dos empregos e contra a perda de direitos, como foi o caso das negociações por reajustes salariais, em que houve uma queda considerável dos ganhos nos anos de 2015 e 2016.

Segundo o Sistema de Acompanhamento de Greves do DIEESE, as greves passaram de 2057 em 2013 para 2085 em 2014 (recorde registrado no país até então), e 1964 em 2015 (Dieese, 2017). (...) Em 2014, 90,4% dos acordos foram superiores à inflação, em 2015 esse número caiu para 52% (Dieese, 2015) e em 2016 para 18,3%. (Galvão & Marcelino, 2020, p.161-163).

Do ponto de vista das organizações sindicais, foi possível verificar uma inédita aproximação do movimento sindical ao governo federal. Tratou-se de um movimento contraditório, que reconheceu e incorporou os representantes das centrais sindicais em algumas esferas decisórias, porém os afastou de suas bases, tornando-os menos combativos, semelhante à estratégia utilizada por Getúlio Vargas.

Surge uma nova burocracia sindical, mantida com altos salários e benefícios, além de profissionalização e politização de seus quadros, no sentido de participarem da direção/administração das Centrais Sindicais com muitos recursos, além da participação em Comitês de Políticas Públicas e nos Conselhos Diretores de Fundos de Pensão das estatais, que se tornaram uma importante fonte de recursos para o governo federal.

Entretanto, esse conjunto de centrais sindicais reconhecidas e fortalecidas não foi capaz de impedir a destruição em larga escala de direitos trabalhistas. Um levantamento realizado por entidades da sociedade civil como o INESC, CFEMEA, ANAMATRA, CONTAG, CONECTAS, DIAP<sup>9</sup> que acompanham as atividades do parlamento, identificou um enorme conjunto de projetos de lei que propunham restringir ou eliminar direitos dos trabalhadores, que tramitaram no parlamento.

---

<sup>9</sup> INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos; CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho; CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; CONECTAS Direitos Humanos; DIAP–Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

Elas foram publicadas em 2016 pelo DIAP/CONNECTAS, em um artigo cujo título foi, “55 ameaças a direitos trabalhistas e sociais em tramitação no Congresso”, das quais selecionamos as que visavam diretamente os direitos dos trabalhadores.

Quadro 3- Projetos de Lei que constituem ameaças aos direitos trabalhistas em tramitação no Congresso nos governos Lula e Dilma

• Instituição de limite de despesa com pessoal (PLP 1/2007 – Câmara)
• Redução da jornada com redução de salários (PL 5.019/2009 – Câmara)
• Regulamentação da terceirização sem limite permitindo a precarização das relações de trabalho (PL 4.302/1998 – Câmara, PLC 30/2015 – Senado, PLS 87/2010 – Senado)
• Redução da idade para início da atividade laboral de 16 para 14 anos (PEC 18/2011 – Câmara)
• Deslocamento do empregado até o local de trabalho e o seu retorno não integra a jornada de trabalho (PL 2.409/2011 – Câmara)
• Regulamentação e retirada do direito de greve dos servidores (PLS 710/2011 – Senado; PLS 327/2014 – Senado; e PL 4.497/2001 – Câmara)
• Estabelecimento do Código de Trabalho (PL 1.463/2011 – Câmara)
• Prevalência do negociado sobre o legislado (PL 4.193/2012 – Câmara)
• Regulamentação do trabalho intermitente por dia ou hora (PL 3.785/2012 – Câmara)
• Alteração da Lei 5.889/1973, que estatui normas reguladoras do trabalho rural, e a Lei 10.101/2000, que dispõe sobre a participação dos trabalhadores no lucro ou resultados da empresa, visando a sua adequação e modernização (PLS 208/2012 – Senado)
• Vedação da ultratividade <sup>10</sup> das convenções ou acordos coletivos (PL 6.411/2013 – Câmara)
• Susta Norma Regulamentadora 15, do Ministério do Trabalho, que regula as atividades de trabalhadores sob céu aberto (PDC 1.358/2013 – Câmara)
• Criação de consórcio de empregadores urbanos para contratação de trabalhadores (PL 6.906/2013 – Câmara)
• Regulamentação da EC 81/2014, do trabalho escravo, com supressão da jornada exaustiva e trabalho degradante das penalidades previstas no Código Penal (PL 3.842/2012 – Câmara, PL 5.016/2005 – Câmara e PLS 432/2013 – Senado)
• Impedimento do empregado demitido de reclamar na Justiça do Trabalho (PL 948/2011 – Câmara e PL 7549/2014 – Câmara)
• Prevalência das convenções coletivas do trabalho sobre as instruções normativas do Ministério do Trabalho (PL 7.341/2014 – Câmara)
• Livre estimulação das relações trabalhistas entre trabalhador e empregador sem a participação do sindicato (PL 8.294/2014 – Câmara)
• Susta as Instruções Normativas 114/2014 e 18/2014, do Ministério do Trabalho, que disciplinam a fiscalização do trabalho temporário (PDC 1.615/2014 – Câmara)
• Instituição do acordo extrajudicial de trabalho, permitindo a negociação direta entre empregado e empregador (PL 427/2015 – Câmara)
• Suspensão de contrato de trabalho (PL 1.875/2015 – Câmara)
• Estabelecimento do Simples Trabalhista, criando outra categoria de trabalhador com menos direitos (PL 450/2015 – Câmara)
• Extinção da multa de 10% por demissão sem justa causa (PLP 51/2007 – Câmara e PLS 550/2015 – Senado)
• Susta a Norma Regulamentadora (NR) 12 sobre Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos (PDC 1.408/2013 – Câmara e PDS 43/2015 – Senado)

<sup>10</sup> Ultratividade – significa que as cláusulas acordadas entre as partes continuam em vigor mesmo após o encerramento do contrato coletivo, desde que a regra não seja renegociada. (Krein, 2018, p. 84)

• Estabelecimento da jornada flexível de trabalho (PL 2.820/2015 – Câmara e PL 726/2015 – Câmara)
• Estabelecimento do trabalho de curta duração (PL 3.342/2015 – Câmara)
• Transferência da competência para julgar acidente de trabalho nas autarquias e empresas públicas para a Justiça Federal (PEC 127/2015 – Senado)
• Aplicação do Processo do Trabalho, de forma subsidiária, as regras do Código de Processo Civil (PL 3.871/2015 – Câmara)
• Reforma da execução trabalhista (PL 3.146/2015 – Câmara)
• Extinção do abono de permanência para o servidor público (PEC 139/2015 – Câmara)
• Privatização de todas as empresas públicas (PLS 555/2015 – Senado)
• Proibição de indicar dirigente sindical para conselheiros dos fundos de pensão públicos (PLS 388/2015 – Senado)

Fonte: DIAP/CONNECTAS, “55 ameaças a direitos trabalhistas e sociais em tramitação no Congresso”, 2016.

Os ataques aos direitos dos trabalhadores foram crescentes, e os processos de reforma da previdência e reforma trabalhista caminhavam simultaneamente, provocando o desmonte da CLT e da Previdência Social.

Após sua reeleição, e num contexto em que o Brasil sofria com os efeitos da crise internacional, com repercussões para as exportações nacionais, a presidenta Dilma propôs uma política de redução dos juros, que gerou forte descontentamento e reações no mundo financeiro, o que a fez retroceder na proposta. Ela enfrentou uma crise econômica e uma crise política de grandes proporções, que culminaram nas manifestações de junho de 2013.

No cenário político, ressurgiram de modo muito amplificado, os escândalos de corrupção envolvendo diretamente o PT, sua cúpula política e os partidos aliados, especialmente o PMDB. Foi nessa contextualidade política que, em 2013 irromperam as rebeliões de junho. (...) A explosão popular chegou a quase todas as partes do Brasil. A totalidade do arcabouço institucional brasileiro foi então fustigada pelo levante social. Originaram-se a partir das ações do Movimento Passe Livre (MPL), mas foram se ampliando até atingir mais de 2 milhões de manifestantes no país, com uma gama enorme de reivindicações. (Antunes, 2019, p. 231-232).

A partir de 2014, o quadro de baixo crescimento, a superexploração da força de trabalho, a redução dos investimentos em políticas sociais, alavancado por uma crise política de grandes proporções envolvendo o PT no desvio de recursos da PETROBRAS no âmbito da Operação Lava Jato, resultaram na orquestração de um golpe que levou ao impeachment da presidenta Dilma, acusada de desrespeito à Lei Orçamentária, acusada de incorrer em ato de improbidade administrativa conhecido como “pedaladas fiscais”.

Segundo Marques (2018) é possível concluir que as motivações que conduziram à destituição da presidenta não se referiam de fato, à violação da Lei de Responsabilidade Fiscal ou ao apelo ‘anticorrupção’ tão deflagrado pela mídia nacional. Ao contrário de tais alegações, o que se apresentou como combustível da crise que levou à sua destituição foi a pressão dos setores da burguesia, que passaram a reivindicar mudanças no padrão ídeopolítico de regulação do Estado e, conseqüentemente, de sua política macroeconômica, qual seja, a passagem de um modelo que dividia recursos da União entre o capital e as políticas sociais, à opção pela ortodoxia neoliberal, modelo no qual se propõe tudo para o capital e nada para o social. O que estava em jogo era o excedente econômico que este grande bloco de composição burguesa pretendia manter com exclusividade, o que gerou o acirramento das medidas em favor dos interesses do capital, sem concessões aos trabalhadores.

Apesar da falsa moralidade ética que envolveu a retórica em prol do Impeachment, a comoção criada pela mídia nacional em torno da Operação Lava-Jato e o mote anticorrupção, o que tais afirmativas nos revelam é sua exclusiva justificativa econômica. Em outras palavras, o fim do ‘ciclo PT’ tornara-se uma prerrogativa para contra restar a tendência de queda à taxa de lucro das distintas frações da burguesia no país, o que exigiria uma política econômica e uma celeridade no ajuste fiscal já não mais possíveis sob a égide petista. Falamos, assim, da destituição de uma presidenta recentemente eleita (2014), e de um processo eleitoral legítimo e democrático expresso em 54,4 milhões de votos (51,64% do total), originária de um partido de trajetória socialista, de base popular. (Marques, 2018, p. 51).

Um dos detonadores da crise do governo petista foi o estrangulamento das fontes de financiamento devido ao refluxo de fontes de receitas como a do petróleo – em razão da queda do preço da commodities, e de uma menor arrecadação da União – em virtude do baixo crescimento econômico, o que gerou o encolhimento das receitas da União, e uma disputa intensa entre as diversas frações da burguesia capitalista, que se recusou a diminuir seus ganhos, em detrimento dos recursos até então disponibilizados para as políticas sociais e direitos dos trabalhadores.

#### **1.4.3.**

#### **O período Temer e Bolsonaro**

O vice-presidente Michel Temer, filiado ao PMDB, um dos articuladores do golpe, assume a presidência em agosto de 2016, com a missão de avançar na pauta



das privatizações, reformas trabalhista e previdenciária, revisão da demarcação das reservas indígenas e quilombolas em favor de mineradoras, madeireiras e agronegócio, demonstrando claramente quais grupos de interesse estavam insatisfeitos com o governo anterior e patrocinaram de diversas formas sua derrubada, já que mediante o processo eleitoral não haviam conseguido eleger seu candidato (Aécio Neves - PSDB).

Uma das primeiras medidas do governo Temer foi a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 que impôs um limite de gastos do governo federal por 20 anos, levando a cortes acentuados no orçamento da União, afetando diretamente as políticas de Saúde, Previdência Social, Educação e Infraestrutura.

A fim de atender os anseios deste bloco de composição burguesa por uma ‘reforma fiscal estrutural’, o ilegítimo presidente Michel Temer (PMDB) evidencia dentre as principais medidas de seu governo, a desvinculação parcial das receitas do Orçamento a despesas pré-definidas. Em síntese, trata-se de uma intensa restrição do fundo público à reprodução dos trabalhadores. A desvinculação ampliada das receitas se constituirá a partir da desindexação da Previdência e dos programas sociais até a variação do salário mínimo, a que se somam o anúncio de outras medidas como a redução de ministérios, a demissão inicial de três mil servidores públicos e o congelamento do orçamento para políticas sociais fundamentais, a exemplo da saúde e da educação. No que tange a reparação ao segmento burguês mais descontente com a política neo-desenvolvimentista – o capital produtivo, se institui uma série de medidas conciliatórias: a flexibilização do mercado de trabalho via aprovação das terceirizações e a autonomia de negociação entre empresas e sindicatos sobre as leis trabalhistas (CLT), além do clássico arrocho salarial. (Marques, 2018, p. 59).

O governo do presidente Michel Temer, reforçando a estratégia de privatizações, através da aprovação da PL nº 4.567/16, de autoria do então senador José Serra (PSDB), autoriza a exploração do pré-sal brasileiro às multinacionais, quebrando o monopólio da PETROBRAS e tornando facultativa sua participação para atuar como operadora/acionista, bem como define sua participação mínima de 30%. Esta medida compromete diretamente recursos do pré-sal antes preconizados para o financiamento das políticas de educação e saúde. Concretamente são realizados cortes e restrições no orçamento das políticas sociais de grandes proporções.

O INESC (2017), junto com outras entidades, informa uma queda de até 83% em políticas voltadas a área social nos últimos três anos, sendo esse decréscimo da seguinte ordem: a) direitos da juventude, com queda de 83% nos investimentos; b) programas voltados a segurança alimentar, reduzidos em 76%; c) moradia digna sofreu perdas de 62%; d) defesa dos direitos humanos de criança e adolescentes teve

redução em 62% dos recursos; e) promoção da igualdade racial mingou em 60%; f) programa para mulheres, 53%. (Barbosa, 2018, p. 268).

A contrarreforma da previdência<sup>11</sup> foi implementada em toda sua radicalidade pelo presidente Michel Temer através da PEC nº 287/2016, um conjunto de medidas que, associadas à reforma trabalhista, constituíram uma política de austeridade fiscal em favor do capital. Entre elas, a extinção do Ministério da Previdência Social e Trabalho, os projetos intitulados INSS Digital e teletrabalho no INSS, além da proposta de fusão dos bancos de dados do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV). (Silva & Jesus, 2017).

Para deflagrar tais medidas, foram amplamente veiculados na propaganda do governo federal e na grande mídia, buscando obter o consenso da população para as contrarreformas ultraliberais, camuflando de certa forma o objetivo real de atender aos interesses do capital financeiro. Esses argumentos giravam em torno das alegações de altos custos do trabalho, forçando a concessão de renúncias fiscais em favor das empresas visando a geração de empregos, mas de fato reduzindo a participação do capital no custeio da seguridade social e ampliando a participação dos trabalhadores; além do argumento da inviabilidade de sustentação da previdência social e das políticas sociais nesse cenário.

Dentre as medidas que afetam negativamente a classe trabalhadora, aposentados e pensionistas, estão a cobrança de contribuições previdenciárias de aposentados e pensionistas, a manutenção do fator previdenciário; a criação de fundos de previdência complementar dos servidores públicos; o fim do direito à paridade salarial entre aposentados e servidores da ativa; o aumento da idade para aposentadoria, entre outras (Fattorelli, 2016).

Mas essa retórica maniqueísta do governo federal foi denunciada por diversos estudiosos, dentre os quais Behring e Boschetti (2007), Almeida e Alencar (2011), Virginia Fontes (2010), bem como pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – ANFIP, que através de seus estudos revelaram o real interesse do mercado financeiro em abocanhar os volumosos recursos antes preservados para

---

<sup>11</sup> Utiliza-se o termo contrarreforma para expressar o retrocesso na regulação social do trabalho provocado por mudanças institucionais aprovadas pelo governo. (KREIN, 2018, p. 78).

os trabalhadores, com a criação de diversos fundos de previdência privada nesse período:

Nos últimos cinco anos, a sobra de recursos na Seguridade Social foi de R\$55,1 bilhões em 2010; R\$76,1 bilhões em 2011; R\$83,3 bilhões em 2012; R\$78,2 bilhões em 2013 e R\$53,9 bilhões em 2014. (...) Os interesses do mercado financeiro têm sido plenamente atendidos, pois na prática, se multiplicam os fundos de previdência privada, enquanto avança a parcela do Orçamento Público destinada aos rentistas da dívida pública. (Fattorelli, 2016, p. 22-23).

A outra frente de ataque do presidente Michel Temer aos direitos dos trabalhadores foi a aprovação da Lei 13.467/2017 que trata da Reforma Trabalhista e altera 201 pontos da CLT, bem como a aprovação da Lei 13.429/2017, que libera a terceirização e amplia o contrato temporário, configurando um processo ainda mais intenso de contrarreforma trabalhista, que ataca simultaneamente à Justiça do Trabalho, a legislação trabalhista até então em vigor no país, eliminando todas as formas de garantias de direitos, controle e fiscalização sobre as empresas; retirando as funções dos sindicatos e sua fonte de financiamento; esvaziando ainda mais o papel do Estado enquanto garantidor de direitos dos trabalhadores frente ao mercado; desfigurando o que havia sido estruturado e implementado no país através do Sistema de Garantia de Direitos do Trabalhador.

Segundo Krein (2018), é possível visualizar, de maneira sintética em um quadro, os elementos que compuseram a reforma trabalhista de 2017.

Quadro 4- Principais elementos da reforma trabalhista = desconstrução de direitos

EIXOS DA REFORMA	PRINCIPAIS MUDANÇAS
Flexibilidade nas modalidades de contratação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberalização da terceirização</li> <li>2. Novas modalidades de contratação: <ul style="list-style-type: none"> <li>– ampliação do contrato temporário</li> <li>– ampliação do contrato parcial</li> <li>– contrato intermitente</li> <li>– teletrabalho</li> </ul> </li> <li>3. Estímulo à contratação como autônomo e Pessoa Jurídica</li> <li>4. Facilidade para demitir</li> <li>5. Redução dos gastos com a demissão</li> </ol>
“Despadronização” da jornada	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Flexibilidade da jornada: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Banco de horas</li> <li>- Compensação individual</li> </ul> </li> <li>2. Extensão para todos os setores da jornada 12 x 36</li> <li>3. Pausa para amamentação será negociada</li> <li>4. Redução do horário de almoço</li> <li>5. Não pagamento de horas <i>in itinere</i></li> <li>6. Pagamento do horário produtivo</li> <li>7. Não pagamento de horas extras no <i>home office</i></li> </ol>

Remuneração variável	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Remuneração variável</li> <li>2. Redução de salários por meio de negociação coletiva</li> <li>3. Pagamento como não salário</li> <li>4. Descaracterização do salário</li> <li>5. Parcelamento dos pagamentos</li> </ol>
Outros aspectos das condições de trabalho	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Permissão para mulheres grávidas ou lactantes trabalharem em ambientes insalubres</li> <li>2. Limpeza uniforme</li> <li>3. Fragilização da fiscalização</li> </ol>

Fonte: Krein, 2018.

Foram muitos os ataques e diversas as medidas utilizadas na precarização das relações de trabalho, dentre as quais destacamos a descaracterização do salário fixo. Com relação ao volume de empregos, a tendência também foi de redução dos empregos formais, com carteira de trabalho.

Esses dados articulados aos de emprego mostram a densidade dos agravos aos trabalhadores, pois as taxas de desemprego crescem continuamente. A taxa atingia 11,2% da população economicamente ativa em 2016, um total de 11,4 milhões de trabalhadores sem emprego; no primeiro trimestre de 2017, o país somava 14,2 milhões de desempregados, 13,7% do total de trabalhadores, e em novembro, a taxa oscilou para 12%, algo próximo de 12,6 milhões de trabalhadores. Em novembro de 2017, iniciada a vigência da contrarreforma trabalhista, o Brasil fechou 12.292 vagas de trabalho com carteira assinada, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Brasil, 2017), evidenciando uma forte tendência de diminuição do emprego formal. (Barbosa, 2018, p. 268).

Assim, é possível afirmar que a contrarreforma da previdência associada à reforma trabalhista faz parte de uma estratégia das classes dominantes, com o pleno aval do governo federal, visando cada vez mais desmontar o sistema de garantia de direitos, as formas de regulação trabalhista e previdenciária existentes no país, na busca por uma maior apropriação de lucros e pela redução dos custos de reprodução dos trabalhadores em favor da acumulação capitalista.

Mas não foi sem resistência dos organismos de representação da classe trabalhadora que a ofensiva ultraliberal sobre seus direitos ocorreu. Registrou-se no período uma intensa articulação entre as centrais sindicais e movimentos sociais que lutaram pela defesa dos direitos e da democracia, contra as reformas em andamento e contra o impeachment da presidente Dilma. Dentre elas destacamos a atuação da ‘Frente Povo Sem Medo’, composta por CUT, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Intersindical, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), bem como da ‘Frente Brasil Popular’, integrada

pela CUT, Central dos Trabalhadores do Brasil (CTB), Movimento dos Sem Terra (MST), entre outros, que foram importantes protagonistas na organização das manifestações em defesa dos direitos e das liberdades democráticas.

Foram três dias nacionais de mobilização contra Temer e as reformas. Mas, ao contrário do anunciado quando da admissibilidade do processo de impeachment, o movimento sindical demorou a organizar uma greve geral, realizada apenas em 28 de abril de 2017. (...) Essa greve teve grande repercussão, alcançando, segundo os organizadores, 35 milhões de trabalhadores em 26 estados e no distrito federal. No total foram seis as manifestações contrárias às reformas de Temer em 2017, entre as quais uma nova greve geral, realizada às vésperas da votação da reforma trabalhista. (Galvão & Marcelino, 2020, p. 165).

Após o mandato do presidente Michel Temer, sob forte impacto da propaganda midiática negativa feita em torno do Partido dos Trabalhadores e de Lula, das denúncias e investigações da Operação Lava-Jato com todas as suas irregularidades e parcialidades, a candidatura de Lula foi impugnada em virtude de sua condenação, e houve a ascensão de um representante da extrema direita.

A eleição do presidente Jair Bolsonaro em 2018 se insere num contexto nacional de avanço da direita, que se manifestou também pela eleição de representantes da direita em alguns estados, tais como em São Paulo e Rio de Janeiro, e retrata um período no qual o ultra conservadorismo ganha espaço em escala nacional e mundial (como por exemplo a eleição de Donald Trump nos EUA e vários governos de direita na América Latina e na Europa). No caso brasileiro, houve o ingresso maciço de militares nas diversas instâncias do governo federal, sem que tenha sido necessário uma luta armada para concretizar esse processo de tomada do poder: um golpe jurídico-militar.

Observa-se, assim, a tensão que hoje atravessa a dinâmica do avanço conservador e atropela a construção de espaços democráticos no Brasil, tendo, de um lado, a constituição de espaços públicos – que representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização – e, de outro, o processo de encolhimento do Estado e a progressiva transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil, agora com o toque aberto do conservadorismo. Diante do exposto, observa-se que a sociedade brasileira, em termos históricos e estruturais, vive de modo singular as contradições entre o estatal e o privado, convivendo com componentes tradicionais e modernos, e que a concepção republicana de público não atingiu a sua maioria e foi solapada por um projeto ainda mais radical e calcado no conservadorismo, seja do ponto de vista econômico, político ou cultural. (Stampa & Lole, 2019, p. 14).

Apoiado por forças reacionárias, antidemocráticas e fascistas, seu governo tem sido desastroso sobre vários aspectos: ataques às instituições democráticas; aos

órgãos do Poder Judiciário; militarização dos Ministérios; incentivo à indústria armamentista e ao porte de arma individual; afrouxamento de legislações fiscalizadoras em diversos setores; permissão para o desmatamento da Amazônia e ocupação de terras indígenas através afrouxamento/inviabilização da fiscalização; conservadorismo religioso e retrocesso político-pedagógico com interferência na educação pública; ataques à imprensa; desprezo pela vida dos pobres; negligência com o Sistema Único de Saúde, agravado no contexto da pandemia do Coronavírus, configurando a adoção de uma necropolítica<sup>12</sup>. Em março de 2021 chegamos a ultrapassar a marca de 300.000 mortos no país, convivemos com um sistema de saúde em colapso em vários estados: faltam leitos para internação e leitos para UTI; faltam equipamentos básicos de socorro e insumos, tais como oxigênio e medicamentos para intubação de pacientes em CTI; faltam profissionais de saúde; houve negligência do governo na compra de vacinas, que se deu de forma tardia, contribuindo para o aumento da contaminação e das mortes de vítimas dessa pandemia.

A reforma previdenciária foi tratada como prioridade pelo ministro da economia Paulo Guedes, visando aumentar o tempo de trabalho e substituir o sistema atual de repartição do financiamento (trabalhadores e empregadores contribuem para a previdência), pelo sistema de capitalização, no qual cada trabalhador vai receber em função de uma poupança (contribuições) individuais. Esse modelo foi inspirado no modelo adotado no Chile durante a ditadura, e gerou uma profunda crise na qualidade de vida dos aposentados daquele país.

As centrais sindicais se mobilizaram para frear essa nova proposta de reforma previdenciária, rechaçando sobretudo a proposta de regime de capitalização, que quebra a solidariedade intergeracional em benefício do mercado financeiro, bem como o aumento do tempo de contribuição/trabalho para mulheres e trabalhadores rurais.

---

<sup>12</sup> Necropolítica- é a política da morte adotada pelo Estado. Ela não é um episódio, um fenômeno que foge a uma regra. Ela é a regra. Achille Mbembe elabora esse conceito à luz do estado de exceção, do estado do terror, do terrorismo. (...) A gente vê hoje um Estado que adota a política da morte, o uso ilegítimo da força, o extermínio, a política da inimizade. (...) Discutir necropolítica e segurança pública brasileira é entender que os lugares subalternizados com licença para matar “têm endereço e densidade negra”. A polícia “não toca o terror” em espaços considerados de elite. O Estado escolhe quem deve viver e quem deve morrer. (BORGES, 2019).

Esses pontos foram abordados no manifesto assinado pelo conjunto das centrais, (com exceção da UGT), lançado na Assembleia Nacional da Classe Trabalhadora em defesa da previdência pública e contra o fim da aposentadoria, em 20 de fevereiro de 2019. A Assembleia definiu um calendário de lutas que levou a novas jornadas nacionais em defesa da previdência social em 22 de março, 15 de maio, 30 de maio e 13 de agosto de 2019, (estas três últimas somadas às paralisações específicas de estudantes e professores, devido aos cortes de recursos para a educação. (...). Uma greve geral foi realizada em 14 de junho, e foi importante para alterar alguns pontos polêmicos da proposta, tais como a capitalização e o aumento da idade e do tempo de contribuição para a aposentadoria rural, que foram retirados do texto do relator da proposta na subcomissão especial da Câmara dos deputados. As centrais estimam em 45 milhões o número de trabalhadores parados, com a adesão de funcionários públicos, professores, estudantes, metalúrgicos, bancários, petroleiros e trabalhadores no transporte da maior parte das capitais. (Galvão & Marcelino, 2020, p. 170).

Uma outra frente de ataque do governo Bolsonaro aos sindicatos, foi a Medida Provisória 873/2019, que tinha por objetivo abalar o financiamento das centrais sindicais e sindicatos, dificultando o recebimento dos recursos: o governo buscou limitar a cobrança de quaisquer contribuições aos trabalhadores sindicalizados, impedindo o desconto em folha seja da contribuição anual seja das mensalidades dos sindicalizados. Porém essa MP não entrou em votação no prazo devido e perdeu efeito.

O secretário especial de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, também retomou a proposta do fim da unicidade sindical, para que os trabalhadores pudessem se filiar ao sindicato de sua preferência, e tramitaram no congresso dois Projetos de Emenda Constitucional: PEC 196/19, que abre a possibilidade para o fim da unicidade sindical, e o PL 5552/19, que mantém o princípio da unicidade em vigor. Essa proposta vem sendo amplamente debatida pelas centrais sindicais. Desta forma, o governo tentou jogar mais um elemento na estratégia de enfraquecimento da organização sindical, via o estrangulamento das fontes de financiamento e interferência na regulação da ação sindical.

Assim, se por um lado a reforma trabalhista busca limitar a tutela do Estado em matéria de direitos individuais (ou seja, busca reduzir o escopo da legislação trabalhista), por outro, a MP reforça essa tutela no que se refere à forma de organização sindical, continuando a impedir, ainda que de outro modo, o exercício da liberdade sindical e sendo pouco coerente com o discurso de estímulo à livre negociação no qual ela mesma se apoia. (Galvão & Marcelino, 2020, p. 170).

O governo Bolsonaro deu continuidade à reforma trabalhista por meio da Lei 13.874/2019- que trata da liberdade econômica, que dispensa empresas de até 20 empregados de registro do ponto, e da proposição de outras medidas que aumentam

a precarização do trabalho, como a Medida Provisória 905/2019 que modifica direitos trabalhistas.

A Medida Provisória 905, que modifica diversos dispositivos atinentes aos direitos trabalhistas, entre os quais destacamos: a criação do Programa Verde e Amarelo, que prevê um contrato de duração determinada para jovens, com redução de alíquotas para o FGTS e isenção de contribuições sociais; a liberação do trabalho aos domingos sem necessidade de pagamento em dobro, em caso de folga durante a semana; a autorização para abertura dos bancos aos sábados e aumento da jornada dos bancários; a negociação individual e a fragmentação das normas por meio de Acordos Coletivos de Trabalho (ACTs). Além disso a MP 905 dificulta a fiscalização do trabalho, mesmo em situações de risco iminente; retira também dos sindicatos a negociação da participação nos lucros e resultados e permite o pagamento do seu valor em até quatro parcelas; por fim institui a cobrança de contribuição previdenciária para aqueles que acessam o seguro-desemprego, uma política de “taxação das grandes misérias”, por meio da qual os desempregados financiariam os incentivos fiscais dado às empresas para contratar jovens. (Galvão & Marcelino, 2020, p. 174-175).

Por fim, uma proposta de Emenda Constitucional foi enviada ao Congresso em fevereiro de 2020, apresentando a reforma administrativa proposta pelo ministro Paulo Guedes, que visa atingir em cheio os servidores públicos, que tem sido foco de resistência ao seu “desgoverno”, visando de todas as formas enfraquecê-los. Dentre as propostas figuram as seguintes medidas: acabar com a estabilidade do servidor; extinguir a garantia de irredutibilidade salarial; permitir a redução de salário e de jornada; ampliar o estágio probatório; reduzir o salário de ingresso no serviço público; proibir as progressões e promoções automáticas; criar uma carreira transversal cujos servidores serão contratados pela CLT e distribuídos para os órgãos governamentais, entre outras.

Mesmo diante de um cenário tão devastador para os direitos dos trabalhadores e para a democracia, e de tantos ataques à organização sindical, é possível afirmar que o movimento sindical não sucumbiu. Ele existe e resiste, e vem buscando de diversas formas garantir a defesa de direitos em tempos regressivos. Essa afirmação também tem o intuito de demonstrar que ainda existe organização da classe trabalhadora, que apesar de multifacetada, precarizada, busca caminhos para sobreviver, se articulando também com os movimentos sociais, com o uso intensivo das redes sociais.

O número absoluto de greves em 2018, 1453, das quais 791 no setor público ou empresas públicas, ainda é alto se comparado ao final da década de 1990 e início da década de 2000. Entretanto, a pauta de reivindicações está completamente invertida em relação aos anos não recessivos (ou seja, antes de 2015). Em 2018, 82% das



greves deflagradas no Brasil tinham reivindicações defensivas nas suas pautas, contra 39,4% de pautas ofensivas (por novos direitos ou por aumento real de salários). (...) No ano de 2019, para o qual ainda não temos dados definitivos, sabe-se que o número de greves continuou caindo de maneira muito expressiva, passando de 1453 greves para 1118. As reivindicações mais presentes nas greves de 2019 foram aquelas relacionadas à regularização de salários, férias, 13º salário; elas estiveram presentes em aproximadamente 40,9% das greves. (Galvão & Marcelino, 2020, p.177).

A precarização do trabalho nas condições da crise do capitalismo brasileiro se apresenta em duas vertentes: a ampliação da nova precariedade salarial e a precarização das condições de existência social do trabalho vivo, levando à “degradação da pessoa-humana que trabalha” (Alves, 2016, p. 46). Isso porque a flexibilização da jornada de trabalho e as diversas modalidades de contratação flexíveis, as diversas formas de remuneração do trabalhador, reduzem o tempo de vida livre, pois cada vez mais o trabalhador tem que estar disponível para jornadas de trabalho não programadas /reguladas por um contrato de trabalho. São novas formas de exploração. O autor denuncia que vivemos em uma época de “barbárie social amplificada”:

A degradação do trabalho vivo implica também naquilo que chamamos de “modo de vida just-in-time” para caracterizar o cotidiano dos assalariados flexíveis estáveis ou precários. (...) enfim, identificamos um conjunto de novos fenômenos sociais - “vida reduzida”, crise do sentido humano, carecimentos radicais, etc. O efeito social é o aumento dos adoecimentos laborais – depressão, estresse, síndrome do pânico, Burnout, etc.(...)A terceirização ampla, geral e irrestrita é a antessala da barbárie social amplificada e intensificada no Brasil do séc. XXI. (Alves, 2016, p. 46).

Enfim, a forma como o Brasil se insere no atual estágio do capitalismo globalizado no séc. XXI, implicou em uma alteração do padrão de regulação social pública estatal e sindical do trabalho, voltando para uma regulação privada, retrocedendo ao início séc. XX, quando o sistema de proteção e garantia de direitos era inexistente ou embrionário, levando um contingente enorme de trabalhadores, principalmente os mais jovens, ao desalento, que é a falta de expectativa de um dia ingressar ou retornar ao mercado de trabalho.

Esse contingente tem sido compelido às estratégias de sobrevivência típicas dos tempos modernos como a “uberização”, o trabalho por aplicativos, no qual eles se associam a uma plataforma digital gerenciada por uma empresa privada, entrando com sua força de trabalho, arcando com os seus meios de produção, com a manutenção e combustíveis, (no caso dos transportes, carros, motos, bicicletas), e

recebem uma parcela ínfima pelo serviço prestado, sem nenhum vínculo com a empresa a qual se associaram, e sem nenhum direito, como nos exemplos da Uber, I Food, entre tantas outras que foram criadas no período. As mudanças em curso reduziram o patamar de direitos, com a multiplicação de possibilidades de arranjos desfavoráveis aos trabalhadores, mantendo-os na vulnerabilidade e na instabilidade, rebaixando ainda mais o valor de sua força de trabalho, precarizando suas condições de vida e trabalho.

Mas existem movimentos insurgentes em diversas partes do planeta, que nos últimos anos apontam para uma luta amplificada por direitos, inclusão social, democracia, contra o racismo e a xenofobia, entre outros. São manifestações que tem dirigido duras críticas aos Estados e suas políticas restritivas de direitos, e que suscitam esperanças de quem sabe, forjar alianças mais sólidas, entre movimentos locais, nacionais e internacionais, de reação globalizada à política de morte do atual estágio capitalista, capaz de associar lutas por emancipação para superação do sistema capitalista e lutas por ampliação de proteção social ainda nesse regime, conforme a brilhante síntese apresentada por Braga (2017).

O dilema não consiste em optar por construir alianças entre trabalhadores através das fronteiras nacionais ou por enfatizar as alianças locais entre os que sofrem os efeitos da alienação mercantil. O problema está em como articular as escalas - local, nacional, regional e internacional- na formação de novas ondas de resistência dos trabalhadores às ameaças da mercantilização. De fato, (...) o principal desafio para o estabelecimento de um novo internacionalismo dos trabalhadores segue sendo a discordância entre as diferentes escalas de ação dos próprios trabalhadores. Antes de tudo, trata-se de uma construção política que demanda o recurso a referenciais estratégicos. As forças sociais do trabalho devem aprender a lutar contra o grande capital simultaneamente nas escalas nacional e global. Para tanto, é necessário evitar a suposição polanyana de que o Estado se alinhe automaticamente ao polo da proteção social. (...) Talvez devêssemos pensar pelo avesso a avaliação pós-polanyana de Nancy Fraser: no Sul Global, coube ao precariado em uma difícil aliança com o trabalho organizado, a tarefa de impulsionar tanto o movimento de emancipação quanto o movimento pela proteção social contra as investidas da mercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro, ainda que os resultados colhidos sejam muito desiguais. Nesse sentido, vale destacar a importância das conexões existentes entre aquilo que Burawoy chamou de “forças gêmeas da exclusão e da inclusão desigual”, conformando a desigualdade social no âmbito global. (Braga, 2017, p. 251-252).

Como pudemos verificar nesse histórico, desde a era Collor- FHC os direitos dos trabalhadores vem sendo violados, e mesmo na era Lula e Dilma verificamos que o projeto de desmonte de direitos passou por fortes embates, avançando em alguns aspectos, mas coube aos seus sucessores, Temer e Bolsonaro efetivar as

medidas mais drásticas via as reformas da previdência e trabalhista, o corte e congelamento de recursos para políticas sociais e educacionais, favorecendo cada vez mais o capital, em detrimento da classe trabalhadora.

O desafio posto para os trabalhadores e cidadãos hoje é criar novas estratégias de luta social, sindical e política. Para tal, é preciso disputar politicamente o poder do Estado, buscando eliminar essa onda conservadora ultraliberal que assola o país:

A classe trabalhadora deve também encarar a luta para a tomada do poder do Estado brasileiro, o que implica disputar a sociedade política e a sociedade civil. Para tal, faz-se necessária a formação de quadros e a disseminação de amplos movimentos culturais e sociais capazes de animar mudanças sociais. (Alves, 2016, p. 49).

Os trabalhadores da Política Nacional de Assistência Social foram reconhecidos a partir da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, enquanto profissionais integrantes da divisão sociotécnica do trabalho, em uma política social que tem o Estado como seu principal responsável, para os quais foi defendido um padrão de inserção e qualificação que se dá primeiramente através de carreiras legalmente constituídas e reconhecidas, com ingresso prioritariamente por concursos públicos que permitam estabilidade, a construção de planos de cargos e salários, a oferta de condições de trabalho dignas, de educação permanente e de instâncias de participação e diálogo entre trabalhadores e gestores. Essas diretrizes foram elaboradas em um contexto nacional adverso justamente para servir de direção política e instrumentos de luta contra a precarização dos vínculos trabalhistas no Sistema Único de Assistência Social.

No próximo capítulo trataremos de abordar o referencial teórico para análise de política pública, que conduziu nossa leitura sobre a construção da Política de Nacional de Assistência Social, a NOB-SUAS, NOB-RH e a Gestão do Trabalho, bem como os desafios para a Proteção Social em metrópoles.

## 2

## A elaboração e implementação da Política de Assistência Social no Brasil

### 2.1.

### O referencial teórico para a análise de implementação de políticas públicas

Neste tópico apresentamos algumas das concepções que permeiam os estudos em torno da avaliação e análise de políticas públicas em voga, ressaltando que existem múltiplas correntes teóricas acerca deste tema na literatura nacional e internacional, com diversos autores e enfoques, que buscamos aqui apresentar de maneira sucinta, para fundamentar nossas escolhas teórico-metodológicas.

Um primeiro grupo de autores são relacionados à corrente racionalista, que trabalha com uma perspectiva mais restrita de políticas públicas, com ênfase no papel do Estado como formulador e promotor de políticas públicas, e restringem o conceito de público a estatal ou governamental, tais como Simon (1957), Eastone (1965), Thomas Dye (1976), Williams Jenkins (1978), Saravia (2006), Muller e Surel (2010), Marques, (2013) entre outros.

Há estudiosos que limitam a política pública às respostas de um determinado governo, ou às ações do Estado a problemas que aparecem para a coletividade ou no âmbito público. Assim, fica resumida a ação pública à relação causa – efeito, ou à resolução de problemas (“*problem solving*”), conforme Muller e Surel (2010). A partir dos estudos de Thomas Dye na década de 1970, popularizou-se a noção de que políticas públicas são escolhas que os governos decidem ou não fazer. (Dye, 1992). Marques, por exemplo, inclui a política pública como o “Estado em ação”, e a define como “um conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo.” (Marques, 2013, p. 24). Nessa perspectiva, público tem seu conceito restringido a estatal e/ou governamental. (Paiva, 2014, p. 31).

Numa outra perspectiva conceitual, estão os estudiosos que compreendem que as políticas públicas são produzidas e implementadas não só pelo Estado, de maneira isolada, mas com a participação e ou sob forte influência de diversos segmentos da sociedade civil, que atuam na sua formulação e implementação, compreendendo as políticas públicas, numa perspectiva dialética de conflitos de interesses e contradições que permeiam a luta de classes na sociedade capitalista.

A política pública é inerente aos Estados, às pessoas e às instituições, sendo compreendida como uma atividade sobre a qual as pessoas fazem, preservam e corrigem as regras sob as quais vivem, não havendo separação entre conflito e cooperação, em que são mediados valores e as opiniões divergentes, as necessidades e os interesses. A política é entendida como tudo aquilo que diz respeito à cidade e ao cidadão urbano, civil, público, sociável e social e seu conceito estritamente relacionado ao poder. (Dalfior et al., 2015, p. 212).

Assim amplia-se o foco da definição de políticas públicas para o processo decisório, de elaboração da agenda, formulação, implementação e controle das políticas nos espaços públicos, para além do Estado, com participação dos atores da sociedade civil. São alguns dos teóricos dessa perspectiva: Pereira (2009), James Anderson (1984), Souza (2006) Viana (2009), Baptista (2009).

Nossa afinidade teórica está mais alinhada com o segundo bloco de autores, que compreendem a complexa trama de relações envolvidas na formulação de políticas públicas, na qual tanto o Estado como a sociedade civil se fazem presentes, de forma constituinte e dinâmica, dialética. A nossa compreensão de Estado e de sociedade civil, e da dinâmica de formulação e implementação de políticas públicas, se fundamenta no referencial teórico gramsciano para a compreensão do Estado, considerado um espaço complexo e contraditório de lutas por disputa da hegemonia e que reúne os órgãos e a burocracia de Estado e a sociedade civil, com suas diversas organizações.

Nessa perspectiva teórica, a sociedade civil é composta pelo conjunto de organismos que possibilitam a direção intelectual e moral da sociedade, mediante a formação do consenso e a adesão das massas. Ela é formada por múltiplas organizações sociais, de caráter cultural, educativo e religioso, mas também político e, inclusive, econômico. Por seu intermédio, são difundidas a ideologia, os interesses e os valores da classe que domina o Estado, e se articulam o consenso e a direção intelectual e moral do conjunto social (Acanda, 2006).

O conceito de hegemonia desenvolvido por Gramsci<sup>13</sup> é fundamental para explicar a nível da superestrutura, como se exerce o controle e a dominação de uma classe sobre outra, através dos aparelhos ideológicos e da formação do consenso.

---

<sup>13</sup> Refiro-me à obra de Antônio Gramsci conhecida como “Cadernos do Cárcere”, redigidos enquanto esteve preso durante os anos de 1926 e 1937 na Itália. Sua produção teórica de cunho marxista, abre um leque inovador de reflexões sobre o Estado, sociedade civil, hegemonia e contra hegemonia. Suas obras tem forte repercussão no meio acadêmico brasileiro.

“A hegemonia é ao mesmo tempo, direção ideológico-política da sociedade civil e combinação de força e consenso para obter o controle social” (Acanda, 2006, p. 178).

Gramsci refere-se ao Estado como um espaço de disputa de projetos societários de distintas classes sociais, e ponto de convergência entre a sociedade política e a sociedade civil, e admite a possibilidade de um movimento por dentro do Estado, de contra hegemonia da classe trabalhadora.

Esse referencial teórico é importante porque nos permite compreender que o Estado não pode ser entendido como um bloco monolítico de representação de interesses apenas de uma elite. Assim, em nossa perspectiva, a complexidade do processo de elaboração e implementação de uma política pública precisa ser considerada em sua historicidade, considerando seus antecedentes culturais-políticos e ideológicos, analisando o contexto socio-político-econômico em que ocorre, recuperando o processo e a correlação de forças entre os grupos com diversos interesses em disputa.

Como nas demais áreas do conhecimento, para análise de implementação das políticas públicas, foram elaboradas diversas propostas metodológicas. Segundo Grisa (2010), elas podem ser identificadas nas seguintes “correntes”: abordagem neomarxista, neo institucionalista, cognitiva, redes de políticas públicas, perspectiva do Estado na Sociedade (*State-in-society*), análise corporativista, pluralismo, transferência de políticas (*policy transfers*) e análise baseada em evidências.

De maneira bastante sintética, segundo Grisa (2010) podemos descrever as correntes da seguinte forma:

. **Abordagem neomarxista:** a partir da década de 1960 o debate marxista sobre a relação entre Estado e capital é atualizado. Criticando determinados setores do marxismo que enxergam o Estado exclusivamente como utensílio ou instrumento da classe dominante, Poulantzas (1977), argumenta que seria ingenuidade achar que a classe dominante é um bloco homogêneo e coeso: há classes e frações hegemônicas que formam o bloco no poder, com a dupla função de representar o interesse do povo nação e, ao mesmo tempo, manter-se hegemônica sobre as demais frações e dominante em relação à luta de classes.

Nesta mesma corrente, Ralph Miliband (1972) entende que a elite estatal não é a extensão da elite econômica: esta não tem o controle dos meios de decisão

política. Ele sinaliza a existência de diversos segmentos da elite econômica, que são compostos por grupos de interesses distintos que competem entre si no meio político, na disputa por seus interesses. Da mesma forma, o Estado é composto por diversas instituições e a elite estatal não é formada por um único grupo, tendo em vista a existência de diversos segmentos que o compõe: administração pública (ministérios e secretarias), forças militares e policiais, judiciário e assembleias legislativas, cujas interrelações dão forma ao sistema estatal. São os dirigentes de cada uma destas instituições que conformam a elite estatal.

Na perspectiva defendida por Claus Offe e Ronge (1984), as ações do Estado são condicionadas pela privatização da produção, visto que o Estado depende do sistema tributário que arrecada recursos via impostos sobre o volume da acumulação privada. Por isso, o poder público não age contra a burguesia, o que significaria atentar contra si mesmo. Contudo, os capitalistas não dominam plenamente o Estado, que também exerce seu poder de mediação de interesses de classes, bem como seu poder de limitar esses interesses a partir de mecanismos legais, fiscais e cambiais, dentre outros.

. **Abordagem neo-institucionalista:** o foco da análise são as instituições, suas regras formais e informais, e os interesses que movem seus atores. Não há uma definição única e precisa do conceito de instituição, mas para Immergut (2006, p. 177) “as instituições podem ser as regras formais e informais dos jogos políticos, os canais de comunicação, os códigos de linguagem ou a lógica de situações estratégicas.”; e Marques (1997) considera também “as legislações, decisões judiciais, relações tradicionais de determinada cultura, entre outros.”. Assim, são as instituições que condicionam as políticas públicas, o “jogo” político, seja por certa dependência de caminho (*path dependence*), ou ainda por padrões culturais estabelecidos (Paiva, 2014, p. 40).

Segundo Hall e Taylor (2003) podem ser identificadas ao menos três escolas de pensamento entre os neo-institucionalistas:

**a) neo-institucionalismo da escolha racional:** Hall e Taylor (2003) partem do princípio de que as instituições são criadas através de acordo voluntário entre os indivíduos interessados. Eles buscam demonstrar como os jogos políticos, os conflitos de interesses e as regras formais e informais interferem na elaboração das políticas públicas.

**b) neo-institucionalismo histórico:** além do foco nas instituições, consideram como objetos de pesquisa os atores, seus interesses e suas estratégias, dentro de um contexto histórico determinado em situações políticas estudadas. Realizam estudos comparados de políticas públicas, considerando as particularidades de cada contexto local, bem como analisando as relações entre legisladores, os interesses organizados, o eleitorado e o poder judiciário (Hall e Taylor, 2003, p. 196). Incorpora também as características de cada contexto local e as propriedades herdadas do passado que condicionam as políticas ulteriores (Grisa, 2010).

Examinam a relação entre atores políticos como objetos e como agentes da história, mostrando que instituições como os partidos e associações de interesse não somente modelam e constroem as estratégias políticas, mas também elas são resultado (consciente ou inesperado) de estratégias políticas deliberadas, do conflito político e de escolhas. Ao focalizar “os traços institucionais intermédios da vida política, o institucionalismo provê teoricamente a ponte entre os agentes humanos que fazem a história e as circunstâncias sob as quais eles são capazes de fazê-lo” (Labra, 1999, p.144).

**c) neo-institucionalismo sociológico** - esta concepção rompe a dicotomia entre instituição e cultura e trata cultura como instituição. Os teóricos dessa corrente ressaltam a importância da “dimensão cognitiva” das instituições, isto é, a maneira como estas influenciam o comportamento ao fornecerem esquemas, categorias e modelos cognitivos que orientam a ação dos atores e o entendimento da ação de outros atores. As instituições se mantêm na sociedade porque é através delas que se organizam as ações coletivas. Entretanto, pela ênfase exagerada no papel das instituições, essa corrente apresenta dificuldades para incorporar os atores da sociedade civil nessa dinâmica da gestão das políticas públicas.

Por fim, para estes teóricos, as instituições surgem muito mais em função da legitimidade social que conferem às suas organizações e adeptos, do que sua eficiência (como argumenta a escolha racional). No caso da análise de políticas públicas, o neo-institucionalismo sociológico permite, ao ampliar a noção de instituições, observar como determinados atributos da cultura interferem no processo de formulação e execução das políticas. (Grisa, 2010, p. 105).



**d) a perspectiva cognitiva:** ganhou importância nos anos 1980/1990 ao defender que são as ideias, crenças e representações portadas por um conjunto de atores (públicos e privados) vinculados através de grupos setoriais, que condicionam a elaboração das políticas públicas a partir de sua visão sobre os problemas públicos e suas respostas.

Longe de ser uma abordagem unificada, observa-se diferentes interpretações a partir do princípio comum acima citado, sendo os principais quadros de análise aqueles que se debruçam sobre as noções de “referencial”, “fóruns e arena”, “coalizão de causa”, “paradigma”, “narrativas” e “discursos”. Estévez e Esper (2008) indicam que os subsistemas de políticas são definidos por um assunto em torno do qual se agrupam sujeitos que se identificam pelas mesmas ideias, crenças e valores. Quando há um conjunto de atores com interesses e critérios similares, que se organizam em torno de uma causa comum, forma-se uma “*advocacy coalition*” (coalizão de defesa em torno de uma causa). Sabatier e Schlager (2000) apontam que a dimensão cognitiva é composta por diferentes perspectivas de análise (escolha racional, estudos de política pública comparada, teoria culturalista, modelo *multiple stream* etc.).

**e) análise a partir dos referenciais** foi desenvolvida por Jobert e Muller (1987) e Muller (2004). Segundo esta perspectiva, a elaboração de uma política pública envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém e é através desta imagem, denominada “referencial de uma política pública”, que os atores interpretam o problema, elaboram possíveis soluções e definem sua ação.

**f) a perspectiva das redes de políticas públicas** argumentaria que a elaboração e a execução de uma política pública passa pela contínua negociação com os atores sociais articulados em redes, que passam a constituir “estruturas de governança na definição e implementação das políticas”, sendo as “redes de política pública” (*policy network*) uma expressão desta dimensão, que contribuem para a eliminação das fronteiras entre o público e o privado, via participação coletiva nos

processos decisórios. Conforme Hassenteufel (1995) as redes de política pública colocam no mesmo plano analítico múltiplos atores estatais e não estatais.

Esta abordagem também sugere alterações no modo de olhar as políticas, focalizando-as da base (*bottom up*) e não do alto (*top down*). Para Hassenteufel (1995), a ação pública deixa de ser concebida como um encadeamento linear de seqüências (como sugere o *policy cycle*<sup>14</sup>, para ser o produto das interações múltiplas entre diversos atores. Focalizando a atenção na implementação, as redes recuperam os atores pertinentes, suas estratégias, interesses, representações e constrangimentos para compreender a política pública. (Grisa, 2010, p. 111).

Um outro aspecto a ser abordado, é que a análise de política pública pode referir-se a uma determinada etapa do ciclo de políticas públicas, ao todo ou a alguma(as) de suas etapas. Existe uma vasta literatura a respeito do ciclo de políticas públicas e metodologias de avaliação voltadas para fases específicas ou para o conjunto da política pública.

Com base no artigo elaborado por Baptista e Rezende (2015) fizemos uma apresentação sucinta das características de cada fase:

1) **Reconhecimento do problema e montagem da agenda:** segundo Kingdon (1984), o termo “agenda” refere-se a lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Podem ocorrer mudanças na agenda à medida que os cenários políticos se modificam e uma combinação de fluxos independentes que atravessam as estruturas de decisão: fluxo de problemas (*problem stream*), fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*). Esses diferentes fluxos podem atuar simultaneamente no processo de formulação de políticas, gerando o modelo “*multiple streams* (Múltiplos fluxos).

Para Kingdon (1984) esses fluxos tem vida própria, porém em alguns momentos eles convergem, criando o que ele chama de “janelas de oportunidade” (*policy windows*), possibilitando alterações na agenda governamental, a formação de políticas públicas ou mudanças nas políticas existentes. Ele destaca o papel dos

<sup>14</sup> *Policy cycle* corresponde à seqüência de fases de uma política pública. Frey (2000) propõe que sejam observadas as seguintes fases: percepção e definição de problemas; “*agenda-setting*”; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas, avaliação de políticas e, se necessário, correção. Porém, segundo o próprio autor, na prática, os *policy-makers* dificilmente se atêm a essa seqüência, pois sobretudo para programas complexos e interativos, a dinâmica é alimentada constantemente pelos atores envolvidos e o controle é permanente. (FREY, 2000, p. 229).

empreendedores de política (*policy entrepreneurs*), que são indivíduos que advogam por propostas de políticas e que estão dispostos a investir recursos (tempo, energia, reputação e até dinheiro) para apresentar propostas de soluções. A exclusão de assuntos da agenda governamental pode ocorrer em função de base de apoio insuficiente para manutenção do assunto na agenda; por políticas mal formuladas; por uma política governamental elaborada deliberadamente para o enfraquecimento e extinção daquele problema; da alteração da natureza do problema ou pela alteração do clima político.

**2) Formulação da política:** este é o momento no qual, dentro do governo, se formulam propostas e alternativas de soluções para o problema, podendo ser entendido como o momento de diálogo entre intenções e ações. Trata-se da fase de estudos de elaboração de propostas de legislação, de políticas setoriais, programas ou projetos, estudos orçamentários.

**3) Tomada de decisão:** este processo de análise das propostas recebidas de atores externos ou pelos técnicos do governo. Entram em cena os grupos de interesses e seus representantes, os empreendedores de política. Muitas decisões envolvem conflitos, negociações entre grupos com interesses antagônicos. É quando se explicitam as escolhas políticas de um governante.

**4) Implementação:** É o momento de colocar uma solução em prática. Envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública: o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais e financeiros) dentre outros. Alguns analistas compreendem que uma organização central assume a responsabilidade pela elaboração da política, o controle dos fatores políticos, organizacionais e técnicos, e a divisão de responsabilidades (enfoque “*top-down*”, do topo para a base), e aos que estão na “ponta dos serviços” restaria apenas a execução do que foi proposto pelos formuladores do nível central, sem nenhuma alteração.

Críticos dessa visão elaboraram um outro enfoque para a análise da fase de implementação, denominado “*bottom-up*” (da base para o topo) que alerta para o fato de que certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só

são efetivamente tomadas durante a implementação, porque supõe que os executores também tomam decisões com base na sua experiência e seu conhecimento sobre a política ou projeto em questão.

Com base nas críticas tanto ao enfoque “*top-down*” quanto ao “*botton-up*”, surge uma terceira perspectiva, de “enfoques multicausais” que envolvem questões estratégicas, políticas, múltiplos atores e interesses. Assim, os estudos de implementação são úteis porque visam subsidiar e orientar os governos no momento da formulação de suas políticas e tomada de decisão com base em experiências anteriores.

**5) Avaliação:** Aguilar e Ander-Egg (1994) definem avaliação como uma forma de pesquisa social aplicada: sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar , obter e proporcionar , de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor de diferentes componentes de um programa tanto na fase de diagnóstico, programação (Avaliações “*ex-ante*”<sup>15</sup>) , durante sua execução (Avaliações de processo ou de implementação) ou ao final de um conjunto de atividades específicas que foram realizadas (Avaliações “*ex-post*”<sup>16</sup>, “de resultados” ou “de impactos”).

Outra tipologia de avaliação foi desenvolvida por Arretche (2001):

. **Avaliação política** – é compreendida como a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política, esclarecendo as razões que a tornaram preferível a qualquer outra. Pode ressaltar tanto o caráter político do processo decisório que implicou a adoção de uma determinada política, quanto os valores e critérios políticos nela identificáveis. Examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública;

. **Análise de políticas públicas** - examina a engenharia institucional e os traços constitutivos do programa. Aproxima-se da avaliação de processos à medida que permite identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação, sem preocupar-se diretamente com os

<sup>15</sup> Avaliação *Ex-ante*: que se realiza antes da realização de um programa, ou projeto para verificar sua viabilidade.

<sup>16</sup> Avaliação “*ex-post*”: avaliação que se realiza ao final de todas as etapas do programa ou projeto, visando avaliar seus resultados (curto prazo) ou seus impactos (longo prazo)

resultados. Ainda que possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, não almeja atribuir uma relação de causalidade entre o programa e um resultado.

. **Avaliação de políticas públicas** – consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer relação de causalidade entre um programa e um resultado. Apoia-se em estudos com ênfases distintas: Avaliação de eficácia, avaliação de eficiência e avaliação de efetividade.

Na literatura especializada encontramos também as concepções de **avaliações formativas** que visam fornecer informações para adequar e superar aspectos problemáticos da política durante a fase de implementação, com o propósito de possibilitar correções; e as **avaliações somativas**, que buscam produzir informações para subsidiar decisões relativas à continuidade do programa, seu encerramento ou sua ampliação, e mesmo sua adoção por outros gestores. Diversos autores apontam que existe um entrelaçamento entre esses dois tipos de avaliação, pois as avaliações somativas necessitam de informações sobre a formação e o processo de implementação e, neste sentido, dependem de informações de natureza formativa. Por outro lado, quando se opta pela continuidade de uma política após um estudo de avaliação somativa, os resultados deste estudo podem ser utilizados mais adiante, para uma avaliação formativa.

Após essa revisão de literatura, cabe nos posicionarmos sobre as escolhas teórico-metodológicas que fizemos para nossa pesquisa. Neste sentido, podemos afirmar que nos identificamos com algumas abordagens de maneira mais intensa, a saber: a abordagem da corrente neomarxista, a abordagem dos neo-institucionalistas históricos, a abordagem da perspectiva cognitiva e a perspectiva das redes de políticas públicas.

Como os neomarxistas, adotamos o referencial teórico marxista-gramsciano que considera o Estado numa perspectiva “Integral” ou “ampliada”, como arena de interação entre sociedade civil e sociedade política na disputa por dominar os aparelhos de Estado e estabelecer uma hegemonia. Dos neo-institucionalistas históricos, compartilhamos do interesse em enfatizar os atores, seus interesses e suas estratégias, dentro de um contexto histórico determinado em situações políticas estudadas (Labra, 1999). Em relação à perspectiva cognitiva, compartilhamos a compreensão de que um conjunto de atores públicos e privados, ao se unirem em

torno de ideias, valores e crenças a respeito de um determinado problema e das formas de enfrentá-lo, vinculados através de grupos setoriais (movimentos sociais, associações profissionais, universidades, partidos políticos), são atores capazes de interferir na construção de agendas, formulação e implementação de políticas públicas. Da perspectiva das redes de políticas públicas incorporamos em nosso trabalho a análise das redes compostas por diversos atores da sociedade civil, que passam a constituir “estruturas de governança na definição e implementação das políticas”, sendo as “redes de política pública” (policy network), instâncias compostas por representantes do estado e da sociedade civil, tendo em vista que a existência de redes, fóruns e conselhos paritários, é uma marca registrada no caso da política de Assistência Social, que se constitui em constante interlocução com fóruns de gestores e trabalhadores, de Conselhos de Assistência Social entre outros, ressaltando a transposição das fronteiras entre o público e o privado, e a participação coletiva nos processos decisórios.

Os estudos sobre o ciclo de políticas públicas e propostas avaliativas nos ajudaram a compreender com maior clareza nossos objetivos de pesquisa e como estruturá-la. Com relação à construção da agenda, buscamos identificar na história brasileira, em que contexto, quais os atores e instituições foram importantes nesse processo, como se deu a proposição da Assistência Social enquanto política pública. Sobre a formulação de propostas e tomada de decisões, nosso esforço foi no sentido de demonstrar os atores-decisores e os marcos importantes da tomada de decisão que transformaram a Assistência Social em política pública.

Com relação à pesquisa de campo, trata-se de uma proposta de análise de implementação de política pública conforme proposto por Arretche (2001). Aqui a abordagem deixa de ser nacional e passa a focalizar o processo de implementação da área de gestão do trabalho nas duas metrópoles (Belo Horizonte e Rio de Janeiro), buscando identificar a trajetória histórica e a cultura política-institucional de cada cidade no trato da Assistência Social; os contextos, redes e atores que interferiram nesse processo, e quais foram os fatores facilitadores e dificultadores enfrentados. Buscamos através da pesquisa de campo, entrevistar gestores e trabalhadores da política de assistência, representantes dos fóruns de trabalhadores, pois para além da pesquisa documental e bibliográfica, interessa-nos a visão dos diferentes atores sobre essa história, considerando inclusive a função que ocupam/ocuparam ao longo dessa jornada.

Buscamos conjugar também os elementos das perspectivas formativa e somativa, com o intuito de que a pesquisa possa contribuir para a reflexão dos trabalhadores e gestores locais e de outros municípios e regiões do país, através dos aprendizados obtidos com a trajetória dos municípios estudados, com ênfase no processo e nos atores como um aspecto determinante para o grau de implementação da política pública.

A opção pelo estudo de casos múltiplos baseou-se na proposta de estudar um fenômeno em profundidade, a partir de diretrizes nacionais recém-elaboradas e implementadas, buscando compreender como a Gestão do Trabalho na Política de Assistência Social foi implementada em duas metrópoles e porque tiveram trajetórias distintas no mesmo período histórico. Utilizamos o referencial teórico de Robert K. Yin sobre a metodologia de estudo de caso, que consiste numa investigação em profundidade, de um fenômeno empírico e atual.

Os estudos de caso podem ser apresentados com combinações de métodos qualitativos e quantitativos, aplicados em diversas situações, na investigação de fenômenos individuais, grupais, organizacionais, políticos e sociais, que permitem aos pesquisadores focarem em um caso sob uma perspectiva holística e num contexto real. Classificam-se em estudo de caso único ou estudo de casos múltiplos, sendo este segundo tipo aquele que envolve mais do que um único caso e tem como vantagem proporcionar, por meio das evidências dos casos, um estudo mais robusto. As etapas do estudo de caso são: elaboração do projeto de pesquisa com a definição dos seus componentes (questão de pesquisa, proposições teóricas, unidade de análise, vinculação dos dados às proposições, critérios para interpretar as constatações); elaboração do protocolo para o estudo de caso; coleta de dados; relatório individual dos casos, análise dos dados e relatório final com cruzamento dos dados. (Yin, 2015, p. 36).

Nosso intuito foi buscar compreender como a realidade de cada município, em suas particularidades, contribuiu ou não para a implementação da Gestão do Trabalho, considerando que para além de uma questão de recursos e competência, trata-se de uma questão de política pública, que envolve diversos sujeitos responsáveis por sua elaboração e implementação. Nosso ponto de partida foi buscar compreender a relação entre as dimensões histórica, econômica, cultural, política e institucional que desenham e modificam as relações sociais em um contexto global, mas também assumem particularidades no nível local, através das ações de diversos sujeitos políticos e institucionais, que disputam a direção e o poder sobre as políticas públicas. O foco no processo de implementação procura compreender quais as variáveis que interferiram nessa implementação, visando

conhecer as diferentes forças que intervíram num determinado processo, condicionando suas possibilidades e seus resultados.

Os resultados de uma política pública são influenciados pela forma como ela é implementada e pelos diversos fatores que incidem sobre esse processo (...). Como eles constroem suas ações, como interagem com os usuários, e quais são os mecanismos relacionais que surgem ao longo do processo de implementação e que mudam os resultados da política. (Lotta, 2014, p. 188).

O campo da implementação de políticas públicas é permeado por intensas disputas políticas, ideológicas, técnicas, que ultrapassam o âmbito da Secretaria em si, e que é influenciado pelo contexto maior da economia mundial e nacional, bem como pela cultura política municipal, entendida como a concepção dos Prefeitos, da Câmara de Vereadores, dos secretários municipais, das diversas organizações de trabalhadores e da Sociedade Civil local. Envolve decisões políticas influenciadas por diferentes atores.

O processo de produção de políticas públicas de corte social demonstra a combinação de fatores complexos, de ações e decisões que envolvem governantes, stakeholders e inúmeros desafios relativos à sustentação política de programas, coordenação interinstitucional e capacidade de recursos. (Senna, 2016, p. 8).

Neste sentido, buscamos compreender a política de Assistência Social como resultado do complexo processo de implementação, fruto de múltiplas interações entre diferentes atores e constrangimentos de várias ordens, que alteram muitas vezes as regras do jogo e seus resultados, a forma como está sendo conduzida a política ou o programa.

Os estudos de implementação focalizam decisões e decididores, além do corpo geral da implementação. Eles apontam três dimensões consideradas pelos modelos de análise de processos de implementação de políticas:

- Relações entre o desenho ou formulação da política e os formatos que os programas adquirem ao final do processo de sua implementação, evidenciando menor ou maior distância entre o desenho inicial e o formato final do programa;
- Dimensão temporal do processo e seus efeitos (diferenciados no tempo), sobre as organizações (aprendizagem organizacional), os atores que implementam o programa (resistências/adesões), e modificações das condições iniciais que são produzidas pelo processo de implementação.
- Condições que facilitam ou entram o processo de implementação do programa avaliado.

Essas três dimensões podem ser consideradas concomitante e articuladamente numa avaliação de processo e estão relacionadas com o estudo de decisões cruciais por se referirem à reconstituição de estratégias elaboradas e adotadas pelos sujeitos mais



importantes, envolvidos no processo, constituindo-se campo de conflitos e tensões nas diferentes etapas do processo de implementação. (Silva, 2001, p. 84-85).

Com base nessas escolhas teórico metodológicas, no próximo tópico desenvolvemos nossa análise sobre a construção da Política de Assistência Social no Brasil, com atenção especial ao papel dos militantes e das coalizões de defesa que se formaram em prol de sua elaboração, aprovação e implementação enquanto política pública.

## **2.2.**

### **Um olhar sobre o papel dos “militantes” do movimento em defesa da Política de Assistência Social**

A Política Nacional de Assistência Social foi sendo construída com uma postura crítica em relação as práticas assistencialistas e caritativas que fazem parte da tradição cultural brasileira, influenciada por instituições religiosas de caridade e trabalhos voluntários, bem como por instituições de porte nacional como a Legião Brasileira de Assistência Social - LBA, que contava com um corpo de profissionais técnicos e com longa tradição e capilaridade no país. Não faremos aqui uma retomada de todo esse histórico. Nossa análise terá como recorte temporal a década de 1980, com foco nas primeiras pesquisas realizadas pela PUC SP com o objetivo de repensar o significado das ações assistenciais desenvolvidas até então pela Legião Brasileira de Assistência Social LBA.

Uma primeira iniciativa de debate teórico sobre a Assistência Social foi a pesquisa que a LBA encomendou à PUC -SP em 1985, para um estudo sobre o impacto de suas ações no Brasil. Esse estudo foi coordenado pelas assistentes sociais Aldaíza Sposati e Maria do Carmo Brant de Carvalho e publicada em 1989 com o título “A LBA – identidades e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira”, em um contexto no qual já se discutia a possível extinção da LBA e novas formas de se fazer Assistência Social. Outra pesquisa importante foi “A Assistência Social na trajetória das Políticas Públicas”, realizada pelo programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP, que se tornou um centro de estudos e de direção/mobilização política do que veio a se constituir como um núcleo político, ideológico e técnico para o Movimento em Defesa da Assistência Social.

Em um contexto de redemocratização do país, inúmeros movimentos e esforços estavam direcionados para a elaboração de propostas para a nova Constituição Federal de 1988. Segundo Boschetti (2006), foi preciso contar com a ajuda de profissionais e pesquisadores de diversas organizações (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Universidade de Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Saúde e Organização Pan-americana de Saúde) para que as primeiras propostas para a nova política fossem elaboradas.

A mobilização das assistentes sociais se deu em diversas frentes, desde a realização de reuniões interinstitucionais, fóruns, seminários, cursos, até a participação nos órgãos da categoria profissional, como sindicatos e Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS e ANASSELBA- Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência.

(...) durante o processo constituinte, além de a assistência social não contar com apoio de movimentos e organizações sociais para as discussões acerca de sua regulamentação havia poucos grupos mobilizados. Nem mesmo as instituições vinculadas diretamente à assistência social, como a LBA e a FUNABEM, elaboraram propostas para o projeto de lei, e nem as organizações representativas dos/as trabalhadores/as da área, que em sua maioria eram assistentes sociais (Boschetti, 2006 apud Stopa, 2012, p.64). Foram definidos grupos de trabalho com a incumbência de realizar estudos, debates e esboçar os pré-projetos de lei para a assistência social, mas não tinham a atribuição legal de elaboração dos projetos de lei. Foi assinado um convênio com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Universidade de Brasília (UNB), o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o Ministério da Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). O fato de haver poucas discussões teóricas e pesquisas sobre a assistência social foi um dos entraves para a elaboração do projeto de lei. (Stopa, 2012, p. 69).

Aqui introduzimos um elemento chave de nossa pesquisa, a existência de um movimento de profissionais militantes que recebeu várias denominações: “Movimento em Defesa da Assistência Social” (Gutierrez, 2019); “Movimento pela Assistência Social -MAS” (Pinheiro, 2008), cujo manifesto foi apresentado na VIII Conferência Nacional de Assistência Social; e “Movimento de resistência política em defesa da assistência social como política afiançadora de direitos” (Senna & Silva, 2016). Trata-se de um movimento, composto por profissionais atuantes na área, pesquisadoras e professoras universitárias, que empreenderam uma articulação política em defesa da assistência social como política pública desde o período da Assembleia Constituinte até a primeira década dos anos 2000. Essas

ativistas trabalharam também na implantação dos primeiros conselhos de políticas municipais e estaduais, bem como algumas atuaram como gestoras da política municipal ou estadual em cargo comissionado (Aldaíza Sposati, Luiza Erundina, etc.) e constituíram o Setorial de Assistência Social dentro do Partido dos Trabalhadores.

Segundo Gutierres (2019) elas compõem um grupo de assistentes sociais ativistas que se organizam em um movimento social com características distintas dos demais movimentos sociais da década de 80, pois não produzem eventos de massa, mas atuam em reuniões, seminários, atividades em rede de instituições/organizações, e sua militância ocorre em múltiplos espaços institucionais simultaneamente: no Estado, no partido, nos sindicatos ou associações profissionais da categoria, nos movimentos sociais, realizando interações socio-estatais e múltiplas militâncias simultaneamente.

Assim, é possível denominar esse movimento como um movimento social, se considerarmos o conceito proposto por Diani e Bison (2010): “caracterizam os movimentos sociais: experiências ligadas à expressão pública de um conflito social; identidade coletiva; presença de densas redes inter-organizacionais informais”, ou como propõe Diani (1992, p. 13) “rede de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada.”

Ao tratar esse movimento de militância política das assistentes sociais nos diversos espaços institucionais como um movimento social de novo tipo, a autora argumenta a importância de se reconhecer que essa militância está imbricada com a atuação no Estado, no partido político (no caso o Partido dos Trabalhadores), em defesa de um projeto político compartilhado e que se constrói simultaneamente em ambos os espaços.

Foi no PT que um grupo de militantes começou a defender a causa da Assistência Social, à qual o Partido tornou-se defensor, incorporando-a em suas pautas programáticas. Conforme entrevista concedida por Aldaíza Sposati, uma das ativistas que liderou o Movimento em Defesa da Assistência Social, “dentro os partidos políticos, foi o PT que ‘aceitou’ a discussão da assistência social, inserida numa matriz mais ampla de defesa de direitos e de enfrentamento das questões sociais sob responsabilidade estatal” (Gutierres, 2019, p. 11).

O auge desse movimento se deu com a criação da Setorial Nacional de Assistência Social em 1994.

O movimento da Assistência Social precisou disputar espaço e visibilidade para o tema, em meio a posições diferentes. E o fez desde a década de 1980, dentro e fora do partido, por meio de várias formas de atuação: em associações profissionais, em universidades, organizações não governamentais, fóruns, conselhos participativos, como membros eleitos pelo PT em legislativos municipais e em gestões municipais e estaduais do partido. Participaram da formulação das propostas do partido para a Assistência Social em vários programas de governo, assim como constituindo em 1994 a Setorial Nacional de Assistência Social do PT. (Gutierrez, 2019, p. 11).

Muitas dessas militantes eram professoras universitárias, dentre as quais Aldaíza Sposati, Maria Carmelita Yazbek, Berenice Rojas Couto, entre outras, o que explica o forte vínculo com algumas universidades, em especial a PUC-SP, PUC-RS, PUC-MG, Universidade de Brasília. A Setorial Nacional de Assistência Social desde ficou responsável pela elaboração de planos de governo em campanhas federais para a área, em todas as campanhas que o PT concorreu à presidência (Gutierrez, 2019).

Também foram fortalecidos os espaços de militância e representação dos assistentes sociais, que passaram a se fazer presentes na luta pela democracia e cidadania em nome da categoria. Neste contexto é que o Conselho Federal de Serviço Social - CFESS e Conselhos Regionais de Serviço Social- CRESS passou a ser o coletivo de representação da categoria dos assistentes sociais e desempenhou um papel ativo nas lutas em prol da política de assistência social e demais políticas sociais. A atuação do CFESS durante a Assembleia Constituinte (1987-1988) se deu na comissão da Ordem Social, na qual ele defendia a Seguridade Social como amplo sistema de proteção social, que deveria incluir a Assistência Social como política pública com identidade própria.

Assim, considerando o papel desenvolvido pelos profissionais que participaram do processo de elaboração e de implementação da PNAS e do SUAS, cabe a qualificação destes profissionais e ativistas do movimento em defesa da Assistência Social como intelectuais orgânicas conforme proposição gramsciana. Entendemos que ao se articularem para além do partido político, internamente nas instâncias e nos órgãos do Estado, bem como conferências, comissões, fóruns e demais instâncias exerceram um papel importantíssimo para a construção de uma

contra hegemonia com relação à concepção predominante até então em relação à Assistência Social na cultura política brasileira.

Neste sentido, a definição e a função dos intelectuais estão organicamente ligadas a processos de manutenção da hegemonia dos interesses de classe que portam e representam. É no exercício das funções e nas ações e relações que mantêm com os interesses de classe no interior do “Estado integral” que os intelectuais são, precisamente, os funcionários que mediatizam a manutenção da hegemonia de determinada classe ou fração de classe, tanto pela via do consenso quanto pela via da coerção. Para os intelectuais orgânicos vinculados a um projeto societário emancipador das classes subalternas, a função da construção de uma contra-hegemonia tanto está na ação desenvolvida nos processos de formação de uma consciência crítica que supere o senso comum, quanto nas ações que vinculam política a projetos de classe (Garcia, 2019, p. 101).

Além disso, constituíram-se como uma coalização de defesa, interferiram na agenda de políticas públicas, nos fluxos de proposição e de defesa, através de uma articulação de redes institucionais (Universidades, entidades profissionais, partido político), pautando a Assistência Social sob novos paradigmas, bem como atuaram na sua implementação, como veremos a seguir.

Na Constituição Federal de 1988, é o capítulo II que trata da Seguridade Social, apresentando seus objetivos, formas de financiamento, afirmando que cabe ao Estado a responsabilidade pela viabilização das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

A Assistência Social é definida no título da Ordem Social, Seção IV, artigos 203 e 204 como política pública não contributiva e de cunho universalizante. O artigo 203, afirma que ela se destina a quem dela precisar, independente de contribuições e critérios eletivos. Entre seus objetivos se propõe a:

Art. 203 - prestar assistência e proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou por sua família.

Art. 204, estabelece as seguintes diretrizes:

- descentralização político-administrativa cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (C.F. 1988, capítulo da Ordem Social, Seção IV)

Após a inclusão vitoriosa da Assistência Social na Constituição de 1988, como política pública de Seguridade Social, ao lado da Previdência Social e da Saúde, o trabalho pela estruturação da política ganhou densidade e voltou seus esforços para elaboração e aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (1989-1993), através de um movimento que ficou conhecido como “Movimento Pró-LOAS”.

Passam a ser articulados com a presença dos órgãos da categoria dos assistentes sociais, através do então CRAS e CEFAS- hoje CRESS e CFESS, que vão se movimentar com a ANASSELBA, Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelo Direitos das Pessoas com Deficiência, dos idosos, pesquisadores de várias universidades, pleiteando a regulamentação da Assistência Social. (Sposati, 2011, p. 55-56).

Um novo ordenamento político e institucional em relação à área de Assistência Social começa a ser realizado pelo governo federal ainda em 1988, quando a LBA e a FUNABEM passaram para o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social e em 1989 para o Ministério do Interior. Em 1990 ocorreu a extinção da FUNABEM e a criação da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência – FCBIA, com nova concepção de atendimento à crianças e adolescentes. Esta e a LBA passaram a fazer parte do Ministério da Ação Social e mais tarde, do Ministério do Bem-Estar Social.

A Lei Orgânica da Assistência Social -LOAS foi aprovada em 7 de dezembro de 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição, com um texto final que não contemplou a totalidade das propostas defendidas pelo Movimento em defesa da assistência social, mas que certamente representou um grande avanço para a concretização da política pública de Assistência Social nos aspectos conceituais e de estruturação do modelo de gestão e funcionamento.

Marcada portanto, pelo cunho civilizatório presente na concepção de direitos sociais, o que vai exigir que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, a LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, (portanto não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação da população. Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de novos parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia. (Couto et al., 2017, p. 63).

Porém, foram muitos os obstáculos enfrentados para sua regulamentação. Em meio à adoção da agenda de reformas neoliberais iniciadas na década de 1990 pelo presidente Fernando Collor de Mello, com propostas de redução do investimento em políticas sociais e sua substituição por políticas compensatórias e focalizadas, a LOAS foi vetada pelo presidente, o que desencadeou uma série de reações dos profissionais e entidades envolvidos em sua elaboração e defesa.

Esse projeto de lei redigido pelo IPEA em parceria com a UnB e com o apoio dos movimentos e atores citados, foi aprovado pelo legislativo, mas vetado integralmente pelo presidente Fernando Collor em 1991, com a justificativa de que a proposição possuía dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, por se comprometer com a complementação pecuniária de renda (Raichelis, 2008). Essa complementação de renda, que se refere ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, seria posteriormente ainda alvo de muitos embates e negociações. O veto de Fernando Collor, no entanto, deflagra intensa mobilização, que parte de todos os campos sociais que apoiavam a luta pela regulamentação da política, mas especialmente de parte da categoria das assistentes sociais. (...) O processo de mobilização em defesa da Loas por parte das assistentes sociais deu-se em dois planos que podem ser entendidos em formatos complementares: há uma articulação no CFESS que movimenta o debate sobre a regulamentação da Loas pela categoria de assistentes sociais; e uma mobilização no PT, por meio da Setorial Nacional de Assistência Social que estava se formando e passa a atuar como importante espaço na militância da assistência social, tanto na luta pela Loas, quanto nos anos subsequentes e, especialmente, no início do governo Lula. O CFESS articulado à Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS e aos CRESS, cria uma Comissão Interlocutora<sup>17</sup> para participar das negociações com o poder público. Importante notar que a luta pela regulamentação da Loas coincide com o processo de constituição de um novo código de ética da profissão de assistente social e com a elaboração de uma nova lei para a profissão, regulamentada em junho de 1993.(...) Desses debates nasce a nova proposta de lei, encampada no Legislativo pelo Deputado Eduardo Jorge, então do PT, e pelo deputado José Dirceu. (...) As militantes contavam ainda com a ajuda, no Executivo, da assessora de políticas sociais do Governo Itamar Franco, a também assistente social Denise Paiva. (Gutierrez, 2019, p. 77-79).

Após a aprovação da LOAS em 1993, o Movimento em defesa da Assistência Social continuou lutando arduamente para sua implementação: entrou com ação judicial para que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) fosse instituído em 1994, num cenário de confrontos com o poder executivo, que não concordava com sua constituição, sua composição e seus novos poderes/atribuições, que começariam a mudar as relações entre Estado e entidades filantrópicas.

<sup>17</sup> A Comissão interlocutora contou com a participação de Aldaíza Sposati, Ana Lúcia Gomes e Maria Carmelita Yazbek.

Em 1995 o Ministério do Bem-Estar Social foi extinto e a assistência social retornou para o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, sendo a Secretaria de Assistência Social - SAS a responsável pela formulação e implementação da política de assistência social no âmbito federal, adquirindo status de ministério, além da criação do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, como órgão de controle social e de formulação da Política Nacional de Assistência Social.

Foram eleitas para o primeiro mandato no CNAS três ativistas do Movimento em defesa da Assistência Social: Carmelita Yazbek, Ana Lígia Gomes e Patrícia de Marco. Além delas, uma importante representação dos movimentos e organizações democráticas teve acento na composição do CNAS: a Associação Brasileira de ONGs – ABONG, o Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas- IBASE, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil- CNBB, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (Gutierrez, 2019).

Desde seu nascimento, a Política de Assistência Social encontra-se marcada pela disputa de interesses antagônicos vigentes à época, entre os que defendiam a Constituição e os direitos conquistados, e aqueles que regiam a economia, numa perspectiva oposta à ampliação do Estado de direitos, e defendiam um Estado mínimo, de acordo com as diretrizes neoliberais, num período de crescente pobreza e desigualdade social:

Pois se por um lado os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos desarticuladores, de desmonte e retração de direitos e investimentos no campo social. (Couto et al., 2012, p. 56)

A LBA foi extinta em 1º de janeiro de 1995, no primeiro dia do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Os programas e projetos sociais executados pela LBA, foram substituídos pelo Programa Comunidade Solidária, conduzido pela primeira dama Ruth Cardoso, mantendo um modo de fazer “assistência” pulverizada, através de projetos sociais desenvolvidos por organizações sociais, completamente distanciado do que propunha a Lei Orgânica da Assistência Social: a estruturação de uma política pública sob a responsabilidade



do Estado, e reiterando a prática do primeiro-damismo no trato de ações assistenciais.

Recursos federais eram repassados ao Programa Comunidade Solidária, que financiava projetos da sociedade civil de curta duração, incentivando o empreendedorismo social e o voluntariado, ao invés de investir em programas e serviços governamentais, conforme previsto na LOAS. Uma forte campanha nos meios de comunicação de massa foi desenvolvida pelo presidente, convocando a sociedade civil a se mobilizar para ajudar a enfrentar os problemas sociais, com o intuito de desresponsabilizar o Estado pela promoção de políticas sociais. Esse era um tema de divergências entre o CNAS e o governo FHC tendo em vista que o Programa Comunidade Solidária -PCS, utilizando os recursos do governo federal, reiterava práticas clientelistas contrárias às diretrizes previstas na LOAS.

As críticas vindas do Movimento em defesa da Assistência Social enfatizavam que o PCS recolocava questões que a LOAS buscava superar, como a reiteração do primeiro-damismo, o paralelismo nas ações de enfrentamento à pobreza, e as relações clientelistas entre prefeituras e entidades da sociedade civil, já que o PCS tinha como uma de suas marcas a centralização na figura do presidente da república, que buscava uma relação direta com prefeitos e sociedade civil, invocando a solidariedade social como combustível de enfrentamento da pobreza. O PCS caminhava em rota oposta àquela apregoada pela LOAS e isso perpassava tanto as ações do governo quanto os caminhos da PNAS no mandato de FHC. (Gutierrez, 2019, p. 89)

Porém, apesar dessas dificuldades, houve muito trabalho e empenho de profissionais da área no sentido de contribuir para a afirmação da Política Nacional de Assistência Social. Foram elaboradas algumas versões/propostas para o texto da Política Nacional de Assistência Social - PNAS ao longo de uma década, o que reflete a disputa de interesses e conflitos que envolveram sua redação, aprovada finalmente em 2004. Conforme aponta Alchorne (2016, p. 67), podemos identificar ao menos quatro propostas de texto para a PNAS:

- PNAS 1994- redação preliminar não aprovada;
- PNAS 1997 – proposta preliminar não aprovada;
- PNAS 1998- Resolução do CNAS nº207/98, de 16/12/1998;
- PNAS 2004- Resolução CNAS nº 145, de 15/10/2004.

A primeira Norma Operacional Básica do SUAS – NOB /SUAS, editada em 1997 em um contexto de inexistência de uma política nacional, previa a instalação de uma comissão tripartite, de caráter consultivo e não permanente, composta por

três representantes, um de cada esfera de governo. Também tratava das comissões estaduais, tripartites, que deveriam contar com a representação da União, por meio do escritório regional do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), além de um representante estadual e um municipal. (Jaccoud et al., 2020). Porém, as Comissões Intergestores foram criadas somente dois anos mais tarde, após a aprovação da NOB de 1998, por meio da Portaria nº 131, de 28 de abril de 1999. Inspirada na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS), esta NOB dotou os espaços de negociação e pactuação entre níveis de governo (CIT e CIB) de caráter deliberativo no que diz respeito à operacionalização da política, tanto no nível federal, no caso da CIT, como no estadual, a CIB.

Nas NOBs de 1998 (Brasil, 1999) e 2002, a composição da CIT é alterada para acolher nove representantes, sendo três de cada esfera de governo. As comissões estaduais passam a ser bipartites, mas sem proporcionalidade: três representantes da gestão estadual e seis de gestões municipais. Com a NOB-Suas de 2005, a CIT ganha força e passa a ter quinze representantes, cinco de cada esfera de governo (Brasil, 2005). Na nova NOB de 2012, tanto a CIT como as CIB passam a atender ao requerimento de representação regional e de porte dos municípios, e as CIB passam a ser paritárias entre estado e municípios, aumentada sua composição para doze membros (Brasil, 2012). Essas mudanças respondem à progressiva ampliação das atribuições das duas instâncias, observada ao longo do período. (Jaccoud et al., 2020, p. 286).

Integram a CIT os representantes da União, indicados pelo órgão gestor federal, dos estados, designados pelo Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social (Fonseas), e dos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). As CIB são instituídas com representantes dos estados, indicados pelo órgão gestor estadual, e dos municípios, indicados pelo Coegemas.

O esforço de coordenação realizado por estas estruturas colegiadas favoreceu a indução de estratégias de gestão para a produção da política. Atuaram promovendo convergência e deliberação sobre normativas e instrumentos de gestão, mas também ampliando o consenso e a legitimidade em torno dos objetivos para os quais se voltam a ação pública bem como dos seus instrumentos operativos. Observou-se, assim, que as comissões intergestores nacional e estaduais cumprem um duplo papel. Elas vêm atuando como espaços de negociação e decisão, e também como instâncias de formação de atores e de preferências, construção e harmonização de interpretações e disseminação de informações, favorecendo o processamento de divergências, reduzindo os custos de implementação da política e alterando a dinâmica das relações intergovernamentais neste campo da proteção social brasileira. (Jaccoud et al., 2020, p. 282).

Cabe ressaltar também a importância política do Fórum Nacional de

Assistência Social, criado em 1999 por ocasião de uma reunião descentralizada do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, tendo se constituído como o espaço de articulação em âmbito nacional dos militantes/ativistas em defesa da Assistência Social, que ganhou uma institucionalidade e representação oficial para o movimento em defesa dessa política.

O Fórum Nacional teve um importante papel de buscar reverter a composição do CNAS, que voltava a contar com entidades conservadoras, tentando retornar ao perfil cartorial do antigo Conselho. O Fórum reuniu diversas organizações de cunho mais progressista e democrático para desempenhar essa tarefa política, dentre as quais: a Conferência nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, o Fórum Mineiro de Assistência Social (representando os Fóruns estaduais), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS), o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social – NEPSAS e o Instituto de Estudos Especiais, ambos da PUC-SP. Na coordenação estavam a Associação brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG, o Instituto Brasileiro de Análises Soioeconômicas - IBASE e o CFESS.

Nas reuniões, eram feitas análises de conjuntura, pautas e encaminhamentos, e se constituíam como um espaço importante de formulação e resistência e de apoio para a gente que estava na gestão de 1998 e 2000 do CNAS. (...) E eu diria que, dos anos 1990 até o governo Lula, o fórum foi um espaço de resistência efetivamente. E de articulação de um campo político da sociedade, estava lá quem defendia a LOAS. Nosso tema central não era a filantropia, nosso tema central era a política pública de assistência social. (Entrevista com Rosângela Paz in Gutierrez, 2019, p. 93).

Como podemos constatar com base nesse breve apanhado histórico, o papel dos militantes profissionais e da rede de organizações que se uniram desde o período pré-Constituição Federal de 1988 até 2004, foram fundamentais para abrir caminhos para a constituição e implementação da política pública de Assistência Social no Brasil.

### 2.3.

#### **Uma “janela de oportunidades” para a construção da política de Assistência Social no governo do presidente Lula**

É inegável que os maiores avanços foram alcançados a partir da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, período no qual a Política de Assistência

Social passou a receber por parte do governo federal, atenção e suporte legal, institucional e financeiro para sua concretização. Já na fase de transição para o novo governo, a Assistência Social entra decisivamente na “agenda” de políticas públicas do governo Lula:

Por meio de intensas negociações com parlamentares e figuras próximas ao presidente eleito, membros do Setorial do PT conseguiram compor a comissão de transição do novo governo. As assistentes sociais Beatriz Paiva, professora da Universidade Federal de Santa Catarina e Valdete de Barros Martins, do Mato Grosso do Sul, integrantes do Setorial de Assistência Social do PT passaram a integrar essa equipe de transição, contribuindo com a análise técnico-política situacional da política de assistência social. (Senna & Silva, 2016, p. 11).

Retomamos aqui os conceitos para a análise de políticas públicas, apresentados anteriormente, conforme adotados também por Senna e Silva (2016), quando afirmam que o “Movimento de Resistência Política em defesa da assistência social como política alicerçadora de direitos” constituiu uma “coalizão de defesa”, aproveitando uma “janela de oportunidades” que possibilitou inscrever o SUAS na agenda governamental já nos primeiros anos do governo Lula da Silva, através das ativistas que vinham se dedicando à sua construção:

Nesta direção, o conceito de “janela de oportunidade” (*policy window*) apresentado por Kingdon (2003), em seu estudo sobre agenda governamental, alternativas e políticas públicas, mostra-se promissor no sentido de permitir compreender o momento e os condicionantes das mudanças ou a adoção de novas políticas públicas, interrelacionando ação pública e ação política. Para esse autor, a adoção de uma ideia nova em um processo político é resultado de uma janela de oportunidade, entendida como um processo casual, caracterizado pela confluência de três condições:

- a. a relevância que dado problema adquire em determinado momento;
- b. a existência de ideias que permitem modificar a compreensão do problema e
- c. uma situação favorável a mudanças no sistema político.

Trata-se, portanto, de um período de tempo relativamente curto e raro, no qual uma comunidade política (agentes governamentais ou não governamentais) mobiliza-se para influir na definição e formulação de alternativas, a partir de ideias já elaboradas, que supõem uma nova forma de abordar os problemas. (Senna & Silva, 2016, p. 7).

Logo no primeiro ano do governo Lula foi criado o Ministério de Assistência Social, sob a titularidade da ex-governadora Benedita da Silva, que não fazia parte do grupo de profissionais que militava em torno da causa da Assistência Social, mas que aceitou incorporar aos quadros do Ministério figuras importantes do movimento, como Ana Lígia Gomes, Marcia Maria Biondi Pinheiro, Patrícia Souza De Marco e Valdete de Barros, entre outras. Dentre as estratégias políticas utilizadas por esse grupo, podemos destacar a indicação de Valdete Martins para a

presidência do Conselho Nacional de Assistência Social como representante do Ministério de Assistência Social. Em seguida, uma das principais estratégias do grupo de especialistas/ativistas foi a convocação de uma “conferência extraordinária” ainda em 2003, para a aprovação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Um processo democrático e participativo foi desencadeado, visando promover uma discussão sobre o escopo da política, em torno das propostas discutidas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, com o tema central “A Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para Cidadania - LOAS 10 anos”. Nela foram apresentados os resultados da pesquisa encomendada pelo CNAS ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho – GESST, do Departamento de Serviço Social da UNB, que apresentava o SUAS como uma possibilidade para que de fato as ações da área fossem garantidas.

Do conjunto das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, a principal foi, sem dúvidas, em prol da implantação de um sistema descentralizado, organizado de forma regionalizada e hierarquizada com base territorial, em conformidade com os princípios constitucionais e da LOAS. Estavam alicerçadas assim, as bases para a construção do SUAS, cuja condução deveria, a priori, ficar a cargo do Ministério de Assistência Social. (Senna & Silva, 2016, p. 15).

Em 2004, o Ministério de Assistência Social foi extinto e substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, criado através de Medida Provisória nº 163, em janeiro de 2004 e transformada na Lei nº 10.868, de maio de 2004, com o objetivo de integrar importantes políticas sociais do governo Lula e dirimir os problemas de gestão nas duas pastas, já evidenciados no primeiro ano do governo. A Assistência Social passou a ter status de secretaria e não de ministério, o que gerou desconforto entre os militantes do movimento e profissionais envolvidos na construção da política de Assistência Social.

Segundo Mendosa (2012), as mudanças ocorridas foram para superar as dificuldades iniciais com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e o próprio Ministério de Assistência Social.

Com a reforma ministerial, a coordenação da área social passou à responsabilidade do MDS, que incorporou o conjunto de ações antes a cargo do MESA, do MAS e da Secretaria executiva do PBF-Programa Bolsa Família. Do ponto de vista organizacional, o MDS foi estruturado em cinco Secretarias. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) ficou responsável pela coordenação da Política de

Assistência Social; a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar, (SESAN) assumiu o Programa Fome Zero e a Política de Segurança Alimentar, enquanto a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) ficou responsável pela coordenação do Programa Bolsa Família. Completando o quadro organizacional do MDS têm-se ainda duas secretarias: a Secretaria de Avaliação e Gestão da informação (SAGI) e a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP). (Senna & Silva, 2016, p. 17).

Apesar do status perdido, a indicação de Patrus Ananias como Ministro do MDS fez toda a diferença para a condução da Política Nacional de Assistência Social. Isso porque, ele vinha de uma trajetória enquanto prefeito em Belo Horizonte e deputado federal pelo PT/ MG, onde tinha contato com importantes ativistas do movimento em defesa da Assistência Social que compunham o Setorial de Assistência Social do PT. Assim, ele nomeou para a direção da SNAS a assistente social Marcia Lopes, que por sua vez incorporou à sua equipe várias militantes do Movimento em defesa da Assistência Social. A gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, foi composta por profissionais altamente qualificados, que trabalharam ativamente para a construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em parceria com o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Aqui cabe recuperar um importante conceito apresentado por Gutierrez (2019), sobre o “trânsito da militância dos movimentos sociais para o Estado, na perspectiva das interações socio estatais” que apreende como positivo o ingresso de militantes dos movimentos sociais e do partido para cargos no Estado, com uma compreensão distinta de situações em que se caracterizam por cooptação, na qual deixariam o movimento ou o projeto político que defendiam para estar no governo. No caso do Movimento em defesa da Assistência Social, o trânsito das militantes para as instâncias do poder executivo do governo federal representou a possibilidade de incorporar, não sem restrições, disputas e conflitos, o projeto político defendido pelo movimento, nas pautas políticas do governo, e transformá-lo em política pública, além de manter as vinculações com o movimento. Nesse sentido, concordamos com a autora quando ela afirma que:

A partir desse arcabouço conceitual e da pesquisa empírica, defendemos que o que tornou possível levar o projeto de política pública da assistência social para o Estado – que tem sua expressão maior com a implantação do SUAS no governo Lula- foram as relações que as ativistas históricas desse campo teceram com o PT, desde a formação do partido, demonstrando que a múltipla filiação, no movimento e no partido, possibilitou-lhes construir estratégias dentro do partido que foram

mobilizadas para adentrar o Estado e, com isso, influenciar o processo decisório da política. (Gutierrez, 2019, p. 26).

É importante destacar que a equipe da SNAS, com uma visão estratégica, buscou uma articulação com a equipe do Ministério da Saúde, para troca de experiências e aprendizado sobre a construção do Sistema único de Assistência Social - o SUAS, com comando unificado, descentralizado e participativo, para o qual a experiência do SUS muito contribuiu.

Foi constituído um grupo de trabalho, o GT de Política, responsável por conduzir o processo de discussão da PNAS em âmbito nacional, em encontros descentralizados/regionais, propiciando a participação dos secretários estaduais via o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social FONSEAS, e dos secretários municipais via o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social- CONGEMAS. Com base nesse processo participativo, a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS apresentou ao CNAS em setembro de 2004 uma proposta consolidada que foi discutida minuciosamente em oficinas com especialistas para discutir os temas principais em questão:

Os temas dessas oficinas foram: concepção da política de assistência social; territorialização; público-privado; financiamento; controle social; monitoramento e avaliação. Cada uma das oficinas foi coordenada por especialistas alinhados à proposta em pauta<sup>18</sup>, configurando uma estratégia deliberada de conhecimento dos conselheiros para aprovação da proposta. Divergências em torno da forma e de seu conteúdo apareceram ao longo de todo o processo, procedentes especialmente do CONGEMAS e das universidades (...) os registros existentes não permitem identificar com profundidade o teor dessas divergências, mas é possível observar que o documento da PNAS foi discutido ponto a ponto na reunião ampliada do CNAS, sendo aprovado por unanimidade com os destaques apresentados.2004. (Senna & Silva, 2016, p. 29)

Em dezembro de 2004, após ampla mobilização nacional, o CNAS editou a Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, que explicita as diretrizes para a implementação da Assistência Social como direito de cidadania, introduzindo novos parâmetros de ação, gestão e financiamento, tendo o Estado como responsável por sua normatização, financiamento e apoio aos estados e

<sup>18</sup> Dentre esses registra-se a participação de Dirce Koga, Aldaíza Sposati, pesquisadoras da PUC-SP; Tatiana Dahmer Pereira, Conselheira Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro e Diretora da Regional Sudeste da ABONG; Rosani Cunha, representante da Casa Civil da Presidência da República, Ronaldo Alves Nogueira do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Senna & Silva, 2016 p. 29).

municípios num modelo de gestão compartilhada e participativa, pautada em pactos estabelecidos entre as diversas instâncias e seus órgãos deliberativos – Comissão Inter gestores Bipartite – CIB e Comissão Inter gestores Tripartite – CIT.

Seguindo as orientações da LOAS, a PNAS incluiu como suas diretrizes para a organização da política pública:

- I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socio territoriais locais;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (PNAS, 2004, p. 32-33).

Dentre as inovações na concepção de Assistência Social como política pública de direito do cidadão, destacam-se algumas dimensões explicitadas na PNAS:

- A defesa de abordagens intersetoriais, que pressupõe estratégias de articulação e gestão entre diversas políticas setoriais, que visem superar a fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população;
- A ampliação da concepção de usuários da política, superando a fragmentação da abordagem por segmentos (crianças, idosos, adolescentes) passando a trabalhar com as categorias famílias, indivíduos, cidadãos, numa perspectiva ampliada em relação aos tradicionais critérios de pobreza, introduzindo novas dimensões a serem trabalhadas;
- A concepção de Matricialidade sociofamiliar, deslocando a abordagem do indivíduo isolado para a família, numa perspectiva também ampliada, incorporando todos os arranjos familiares contemporâneos;
- A dimensão da territorialidade, uma abordagem inovadora que se baseia na adoção do conceito de território compreendido como espaço de vivências sociais, coletivas, dinâmico e não meramente geográfico;
- A dimensão das proteções Sociais Básica e Especiais, considerando as diferentes demandas e modalidades de desproteção social que exigem atenção estatal especializada para seu enfrentamento. (PNAS, 2004, p. 32-33).

Novos conceitos são introduzidos no vocabulário da Assistência Social e qualificam de maneira inédita o conteúdo dos serviços a serem ofertados, quais as provisões a serem garantidas: segurança de acolhida; segurança social de renda;



segurança de convívio: segurança de desenvolvimento da autonomia; segurança de benefícios materiais ou em pecúnia.

Importante destacarmos que a constituição dos Conselhos de Assistência Social nos âmbitos federal, estadual e municipal, assim como a realização sistemática das Conferências de Assistência Social nas três esferas de gestão, ao longo desses anos, possibilitaram o debate e a construção coletiva, e a participação democrática de trabalhadores, gestores e usuários de todo o país nas instâncias oficiais da Política de Assistência Social.

A construção do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) resulta do acúmulo gerado por experiências municipais; por estudos e pesquisas na academia; pela luta do Fórum Nacional de Assistência Social e seus correspondentes fóruns locais; pelas lutas da categoria dos assistentes sociais; e pelas experiências de efetivo controle social. Este conjunto trouxe os principais elementos que determinaram nova qualidade ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que foram pela primeira vez levadas em conta pela gestão federal. (...) o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão de saúde, em particular com o SUS. (Sposati, 2006, p. 103-104).

É nesse processo democrático, “de baixo para cima”, ou seja, da esfera municipal para a estadual, da estadual para a federal. Dessa forma são elaboradas/debatidas as propostas e escolhidos os delegados que irão representar as secretarias estaduais e municipais de assistência, bem como os trabalhadores, instituições e usuários. São espaços de caráter formativo, deliberativo e de avaliação da política de Assistência Social, e de proposição de novas diretrizes e ações prioritárias, a serem incorporadas nos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social. Essas são instâncias importantes de participação e luta pela implantação e consolidação da PNAS.

Como atores importantes nesse processo, além dos órgãos de gestão da política nas três esferas do poder executivo, podemos citar alguns dos diversos Fóruns e Associações que foram se constituindo como importantes participantes na implantação da PNAS e do SUAS.

- Fórum Nacional de Assistência Social - FNAS
- Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social - FONSEAS

- Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social – FONACEAS
- Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS
- O Fórum Nacional de Trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social – FNTSUAS

Ao longo de todos esses anos, um conjunto de pesquisadores, gestores, profissionais e militantes vem se articulando em defesa desta política, formando o que Senna e Silva (2016) vão denominar de uma “coalizão de defesa” (*advocacy coalition framework*), conforme conceito proposto por Sabatier (1988):

Pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc.), que (i) compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e (ii) demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo (Sabatier, 1988, p. 139). Uma vez formadas, as coalizões de defesa competem para traduzir suas crenças compartilhadas em políticas públicas ou programas governamentais, mobilizando recursos políticos e participando de processos contínuos de aprendizagem política (*policy-oriented learning*). (Senna & Silva, 2016, p. 8).

Destacamos aqui a importância da atuação do FNTSUAS para a elaboração e debate das propostas para a Gestão do Trabalho no SUAS. Este Fórum nasceu durante a VII Conferência Nacional de Assistência Social em 2009, durante a Sessão Plenária Nacional dos/as Trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. A partir de lá, foram desencadeados diversos eventos para discutir as bases de sua organização:

- nas atividades preparatórias e organizativas dos cinco Encontros Regionais de Trabalhadores/as do SUAS, promovidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS em 2010;
- nos cinco Encontros Regionais de Trabalhadores/as do SUAS, promovidos pelo Conselho Nacional de Assistência social - CNAS em 2010;
- nas discussões entre os representantes das 12 Entidades Nacionais dos Trabalhadores e a Plenária Ampliada do CNAS em Fortaleza - CE, em dezembro de 2010;

- no I Encontro Nacional de Trabalhadores/as do SUAS, promovido pelo CNAS de 29 a 31 de março de 2011, em Brasília - DF;
- em Plenária Nacional de 31 de março de 2011, em Brasília - DF, na eleição de sua primeira Coordenação
- nas sessões plenárias nacionais de 09 de dezembro de 2011 e 13 de abril de 2012.

Como desdobramentos de todo esse processo de organização dos trabalhadores em âmbito nacional desde a Conferência Nacional de 2011, a Mesa de Gestão do Trabalho foi instituída em 2013 através da Portaria do MDS nº 137 de 18/12/2013, como uma instância permanente de negociação entre governo, prestadores de serviços socioassistenciais e trabalhadoras/es do SUAS, que trata de todos os temas pertinentes às relações e condições de trabalho na Assistência Social. As instituições representantes do Fórum Nacional dos Trabalhadores/as do SUAS na Mesa Nacional de Negociação Permanente e Gestão do Trabalho do SUAS, no ano de sua criação foram:

CNTSS - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social

CONFETAM - Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal

CUT - Central Única dos Trabalhadores

FENAFITO - Federação Nacional dos Fisioterapeutas e Terapeutas Ocupacionais

FENAPSI - Federação Nacional dos Psicólogos

FENAS - Federação Nacional dos Assistentes Sociais

Como podemos perceber, foram muitas as forças políticas organizadas em favor da PNAS e do SUAS, articuladas ao trabalho intenso de profissionais e gestores envolvidos na formulação da política, num processo incansável de produção de normativas e marcos legais para a estruturação da Política de Assistência Social e do SUAS. Sua arquitetura institucional foi sendo construída e implementada de maneira acelerada. A necessidade de aproveitar o ambiente favorável durante o governo Lula para seu aprimoramento e legalização é descrita por militantes da época, entrevistados por Ariane Paiva em sua tese de doutorado.

A ideia principal era fortalecer a institucionalização das ações do MDS e garantir continuidade em uma suposta mudança de governo, com a saída do Partido dos Trabalhadores – PT da presidência nas eleições de 2010 e para isso, várias ações foram planejadas.

A oportunidade para apresentar o Projeto de Lei foi o aniversário de quatro anos do MDS em 2008, que seria comemorado no dia 12 de março. O Ministro e sua equipe buscaram comemorar o aniversário do MDS e consolidá-lo como o órgão gestor da política de assistência e de desenvolvimento social, apresentando marcos que impunham seu lugar de importância no cenário nacional: A reformulação do organograma do MDS para garantir sua expansão; concurso público para criar uma capacidade burocrática na política pública; mudança na lei de Certificados de Entidades Benéficas de Assistência Social – CEBAS; criação do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do Bolsa Família como incentivo à adesão ao Programa e melhoria em sua gestão, além do PL SUAS. Nos anos de 2007 e 2008, no segundo mandato do Presidente Lula, o governo contava com uma base de alianças fortalecida e, além disso, com uma boa adesão de gestores e outros atores ao SUAS. 2007 foi um ano profícuo para a institucionalização de aspectos importantes do SUAS: Decreto 6.214 sobre o BPC, Decreto 6.307 sobre os benefícios eventuais, Decreto 6.308 sobre as entidades de assistência social, além de outras produções normativas importantes para as mudanças de operacionalização do SUAS. (Paiva, 2014, p. 115).

Nesse sentido é possível afirmar que os atores estratégicos e do grupo de formuladores da política atuando por dentro das instâncias federais, foram fundamentais para interferir nos outros órgãos de Estado, necessários à aprovação da lei, uma verdadeira “coalizão de defesa em prol da política de Assistência Social”, atuando em um momento oportuno em que uma “grande janela de oportunidades” se abriu no governo federal.

(...) o Ministro Patrus foi um ministro que sempre esteve muito sensibilizado com a questão das nossas necessidades... a gente conseguiu um aliado muito importante, que era o fato da Ministra, nossa Secretária Márcia Lopes, também ter uma influência estratégica na Esplanada, porque ela tinha uma relação, o parentesco dela com o próprio Ministro Gilberto Carvalho, né? O chefe de gabinete do Presidente Lula, e pelas proximidades com o Presidente Lula também. Na verdade, o nosso grande aliado era o Presidente Lula, porque a gente conhecia da sensibilidade dele. Eu não sei com toda certeza, eu não sei até onde a gente conseguiria de novo essas coisas que nós conseguimos. Há conjunturas e conjunturas, há coisas absolutamente determináveis e postas em determinado momento, eu não sei se a gente repete (...). Agora, lá no Palácio, acho que foi, sobretudo, o empenho, veja bem... esse grupo, você tinha o Ministro Paulo Marques como Ministro do Planejamento, de Londrina, como a Ministra Márcia Lopes era de Londrina e o Ministro, o Chefe de Gabinete Gilberto Carvalho era de Londrina, você tinha atores aliados importantes. E a gente ia sem parar lá e conversava muito. A gente buscava convencer muito, então éramos um grupo incansável, parecíamos assim uma espécie de doutrinadores. Tinha hora que eles diziam: essa parte vocês não precisam falar mais não, a gente já entendeu (Entrevistado 6, In Paiva, 2014, p. 118).

A instituição do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, representou um grande passo para orientar os gestores de todo o país na estruturação da Política Nacional de Assistência Social, e a NOB-SUAS foi fundamental ao estabelecer com clareza o que se esperava de cada ente federado, como veremos no próximo tópico.

## **2.4.**

### **A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS**

As iniciativas de elaboração de normas e diretrizes para a implantação da política de Assistência Social não se restringiram ao texto da PNAS. Muitos outros desafios se seguiram após sua aprovação, para detalhar o funcionamento da política. Com essa finalidade foram elaboradas a Norma Operacional Básica do SUAS - NOB-SUAS detalhando o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, a NOB-RH/SUAS, com foco na Gestão dos Trabalhadores.

A NOB-SUAS detalhou como deveria se dar a relação entre os diferentes níveis de implantação da política, como se articulam e as responsabilidades de cada ente da federação. Além das instâncias federal, estadual e municipal de gestão da política de Assistência Social, prevê níveis de implantação da política, e classifica os municípios por sua capacidade de organização institucional e administração dos serviços previstos na Política de Assistência Social.

O gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial em seu município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos existentes em seu município. Por isso tem de se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencialize a função protetiva das famílias e a auto organização e conquista de autonomia de seus usuários (NOB/SUAS, 2005 p. 26).

Nesse sentido, foi importante demarcar as concepções orientadoras, apresentadas nos seguintes eixos estruturantes para a gestão da Política de Assistência Social:

- 1) Precedência da gestão pública da política; acesso aos direitos socioassistenciais pelos usuários;
- 2) Matricialidade sociofamiliar
- 3) Territorialização
- 4) Descentralização político-administrativa
- 5) Financiamento partilhado entre os entes federados
- 6) Fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil
- 7) Valorização do controle social e, por conseguinte, da participação popular
- 8) Qualificação de recursos humanos
- 9) Informação, monitoramento avaliação e sistematização de dados e resultados (NOB/SUAS, 2005, p. 25)

Como pré-requisito para que houvesse o repasse de recursos federais aos Municípios, Estados e Distrito Federal, foi estabelecida a necessidade de habilitação dos entes federados com a comprovação de existência de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

A NOB-SUAS estabeleceu ainda que a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social requer a comprovação de destinação orçamentária de recursos próprios dos Estados e Municípios alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, ‘amarrando” dessa forma a corresponsabilidade dos entes federados no financiamento da política de Assistência Social.

Os municípios foram classificados pela sua capacidade de gestão, sendo a cada nível atribuídos os recursos e as responsabilidades específicas, respeitando o estágio em que se encontrava cada município /estado, considerando que se tratava da fase de implementação de um novo modelo de funcionamento e de gestão da política de Assistência Social, a saber: Gestão Inicial, Gestão Básica e Gestão Plena. Essa classificação foi revista na NOB 2012. Ganham visibilidade e atenção as diretrizes para o financiamento da política de assistência social, bem como as instâncias de articulação, deliberação e pactuação da gestão democrática do sistema, regulamentados pela NOB-SUAS.

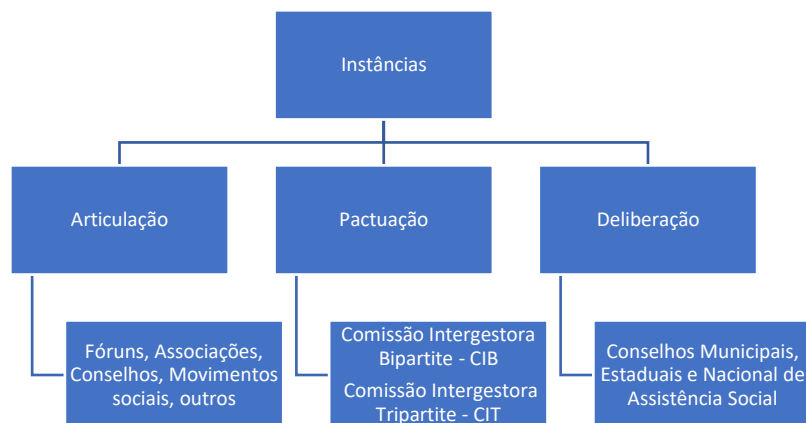


Figura 1 - Diagrama de mecanismos de articulação, pactuação e deliberação na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.

Fonte: Brotto, 2015.

A descentralização político-administrativa como modelo de gestão no sistema federativo, implica em modalidades de pactuação e negociação entre as três esferas de governo, com a criação e institucionalização de mecanismos e instâncias que fazem parte da estrutura oficial da PNAS. O SUAS estabelece as atribuições de cada instância, e passa a produzir documentos normativos e subsídios para sua implementação, bem como realiza Pactos de Aprimoramento da Gestão, preocupando-se simultaneamente em capacitar os gestores estaduais e municipais para o exercício das novas funções. Uma nova engenharia institucional se faz necessária, para garantir um adequado padrão de funcionamento da política de Assistência Social, com estruturação organizacional por níveis de gestão específicos municipal, estadual, federal).

Esses segmentos envolvem desde instâncias articuladoras (de organização dos movimentos e entidades que integram o sistema) as instâncias deliberativas, pautadas em espaços formalmente instituídos como decisórios nas três esferas de governo. Além delas, torna-se necessário a existência de instâncias de pactuação, que são responsáveis pela articulação entre representações das diferentes esferas de governo e pela definição de ações e medidas por elas compartilhadas no conjunto do sistema, cuja participação também permite verificar a existência de práticas ainda direcionadas à centralização política na tomada de decisões. (Brotto, 2015, p. 87).

As mudanças na forma de financiamento (que não são objeto dessa tese), provocam grandes transformações e reações das entidades que até então eram responsáveis pela prestação de serviços assistenciais nos estados e municípios. A principal mudança é a ruptura com a lógica dos convênios e a introdução dos pisos de financiamento para a proteção social básica e especial, com repasses fundo a

fundo, mediante a apresentação de planos de trabalho e prestação de contas ao Conselho de Assistência Social.

O SUAS rompe com o sistema de verbas “carimbadas”, e das transferências conveniadas entre governo federal, governos estaduais e municipais, o que trazia a descontinuidade das ações, que ficavam à mercê das negociações políticas para o recebimento de verbas. A partir da regulação do sistema, a transferência de recursos aos demais níveis de gestão é feita via fundo a fundo, e ainda existe a transferência direta aos cidadãos. Isso traz implicações diretas na execução dos serviços, com impacto positivo para a permanência dos mesmos e, por outro lado, demanda uma articulação maior entre os serviços para inserirem os cidadãos que recebem os benefícios. (Paiva, 2008, p. 21).

Coube à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) a coordenação do Sistema Nacional de Informação do SUAS - Rede SUAS, bem como a definição de estratégias referentes à produção, armazenamento e organização, classificação e disseminação dos dados, obedecendo a um padrão nacional e informatizado. Esse instrumental introduzido pelo SUAS permitiu o monitoramento não só no nível municipal, mas também pelos Estados e pela União em bases unificadas, que permitem avaliar o desempenho na gestão e execução da Política Nacional de Assistência Social. Esse processo de informatização de dados é fundamental, pois nos remete à questão da democratização das políticas públicas, que deixam de ser uma caixa preta impenetrável, passando a uma concepção de gestão pública com transparência, permitindo o controle social sobre o desempenho da política, o uso dos recursos, a avaliação dos resultados alcançados.

A informação como um componente do processo de gestão e controle social no SUAS gerou a necessidade de pensar os parâmetros de sua realização, visto que, nessa pauta, comparecia também a urgência de provocar o repensar das práticas e, a partir daí auxiliar em seus processos incrementais e de amadurecimento político. Nesse sentido, construir um sistema de informação qualificado significou conhecer, de saída que, tratada e assinada, portanto, qualificada, a informação pode tornar-se um componente para a produção do conhecimento, evitando o sombreamento que tanto já assinalou essa área, modificando o estoque dos saberes e, consequentemente, do alcance da política. (Tapajós, 2006, p. 187).

Outro aspecto importante trazido pelo SUAS foi a ênfase na necessária qualificação dos trabalhadores que compõem os serviços da política de Assistência Social, superando dessa forma, o histórico de voluntariado, assistencialismo, primeiro-damismo, para introduzir uma cultura de profissionalização, valorizando a composição de equipes multiprofissionais para a gestão e para os serviços de atendimento direto à população. O SUAS reconhece os desafios a serem



enfrentados, considerando a heterogeneidade de realidades e cultura política dos estados e municípios com relação aos trabalhadores da Assistência, mas afirma que eles são os elementos centrais da nova política, e precisam ser qualificados, ter vínculos trabalhistas estáveis e condições de trabalho adequadas.

Por ser uma área de prestação de serviços, cuja mediação principal é o próprio profissional, o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política de seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais que dispõe para efetivar sua intervenção. A implantação do SUAS exige novas formas de regulação e gestão do trabalho, e certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis de equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho. (Couto et al., 2017, p. 87).

A Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, assegurou a normatização do SUAS enquanto sistema permanente e constitutivo das políticas públicas de Estado. Essa era uma grande preocupação dos trabalhadores da gestão federal, no sentido de consolidá-lo no escopo jurídico brasileiro, e reforça vários aspectos para a viabilização da Política de Assistência enquanto dever do estado e direito do cidadão. Com base na nova Lei do SUAS, a NOB SUAS foi revista e publicada via Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, fazendo as atualizações e aperfeiçoamentos necessários, decorrentes do processo de implementação do SUAS.

Considerando a cultura política do país e os modelos assistencialistas vigentes antes da PNAS/SUAS, a estruturação de uma política pública que afirma direitos dos cidadãos e responsabilidades do Estado, que propõe novas concepções sobre os conteúdos dos serviços e benefícios propostos, com uma nova engenharia institucional e um modelo de gestão participativo e descentralizado, consiste em um avanço significativo na história da política social brasileira, incorporando dimensões inovadoras na área de Assistência Social.

Apesar de limitada e permeada de contradições, a política de Assistência Social pode representar um avanço importante na disputa por atenções e recursos do Estado que incorpore demandas dos trabalhadores em tempos tão adversos de negação e destituição de direitos. Faço minhas as palavras de Renato de Paula (2014):

Não estamos com isso afirmando que a gestão dessa ou de qualquer outra política pública é capaz, de per si, de promover arranjos civilizatórios necessários à

construção de alternativas à ordem societária vigente. Antes, estamos considerando que, dentro de seus limites estruturais, identificam-se um campo de tensões, próprias de suas contradições imanentes, que nos permite disputar a direção social da “dimensão pública” que reveste nossa vida social e política cotidiana, que passa necessariamente pela construção da esfera pública. (...) Deste modo, fica fácil compreender porque sempre que se pensa na Assistência Social como “política” e como “pública” emerge em paralelo a incorporação de uma racionalidade instrumental que tem como objetivo libertá-la das mazelas constitutivas da formação social, econômica, cultural e política do Brasil, que a aprisionam nas celas do assistencialismo. (Paula, 2014, p. 14-15).

Se por um lado admitimos os limites da Política de Assistência Social em relação às de questões estruturais que estão na raiz da “questão social”, por outro lado, em nosso entendimento, a PNAS representa uma corajosa luta por desconstruir elementos retrógrados e conservadores de um passado recente, que insistem em vigorar em muitas práticas concretas de políticos, gestores e até mesmo de profissionais, impregnados do clientelismo, do patrimonialismo, do fisiologismo político, do coronelismo, do mandonismo, do tratamento desrespeitoso e subalternizante dispensado aos trabalhadores e usuários dessa política.

Considerando o panorama que apresentamos no primeiro capítulo, sobre as ofensivas contra os direitos dos trabalhadores diante do avanço do modelo neoliberal, e de acordo com o histórico sobre a construção da PNAS, foi possível constatar que apesar de atravessarmos uma fase bastante restritiva em relação as políticas públicas sociais nos últimos anos, em especial a partir do golpe que tirou a presidenta Dilma do poder, a Política Nacional de Assistência Social e o SUAS são uma realidade, foram implementadas em todas as esferas de governo, a partir das duas primeiras décadas dos anos 2000. No próximo tópico apresentaremos em destaque, o conteúdo da NOB-RH, que estabelece as diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUAS.

## **2.5.**

### **A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, NOB-RH/SUAS e a Gestão do Trabalho**

A área de Gestão do Trabalho ganha corpo e ênfase nos debates travados no interior das instâncias de pactuação da política, refletindo o processo de amadurecimento da implantação do SUAS, ao apontar para a necessidade de qualificação da mão de obra, de estabelecer o quadro de profissionais necessários

para os diversos níveis de execução e gestão da política, de se pensar em planos de carreiras, de educação permanente e de articulação dos trabalhadores do SUAS.

A proposta de Gestão do Trabalho para a política de Assistência Social trazida pela NOB-RH exige um novo padrão de trabalho, um trabalho profissional qualificado e normatizado, compatível com uma política pública de âmbito nacional, e é concebida como uma das áreas estratégicas de gerenciamento da política, e é definida da seguinte forma:

Gestão do trabalho no SUAS supõe, especialmente, a criação e a manutenção de estruturas de referência técnica e institucional para a orientação e o apoio permanentes; a regulamentação de aspectos relacionados ao trabalho na assistência social, a serem pactuados e submetidos ao controle democrático da sociedade civil organizada e atuante nas mesas de negociação e nos conselhos e instâncias de pactuação; a formação de uma ampla rede de formação permanente, com envolvimento das instituições de referência na área e organizações profissionais; a implantação e unificação de sistemas públicos de informação e controle dos processos de capacitação e acompanhamento da gestão do trabalho. (Silveira, 2012, p. 12).

Do ponto de vista de sua concepção, a Gestão do Trabalho no SUAS explicita uma determinada direção política diretamente contrária às diretrizes neoliberais de precarização das relações de trabalho vigente no país. Neste sentido é importante ressaltar que nessa política pública específica, podemos constatar que a influência de intelectuais orgânicos da classe trabalhadora e suas diversas organizações dos trabalhadores, bem como um governo com uma determinada direção técnica e política, possibilitou a elaboração de uma concepção que ressalta o papel estratégico fundamental dos trabalhadores na implementação da política, na condição de sujeitos e não apenas de mão de obra; apresenta diretrizes ousadas para a realização de concursos públicos, constituição de planos de carreiras com a garantia de seus direitos, de garantia de seu acesso aos espaços e instâncias oficiais de representação e participação (Conselhos, Fóruns, Conferências, Sindicatos), de instituição da Mesa de Negociação entre trabalhadores e gestores.

A concepção defendida na NOB-RH, que se distingue das concepções de “gestão de pessoas” e “gestão de recursos humanos”, estão impregnadas de um referencial teórico que se pauta no reconhecimento dos direitos do trabalhador, numa perspectiva coletiva e de despreciação das relações de trabalho. Ao contrário, sua incorporação extrapola a política de Assistência Social – faz parte de um complexo jogo de poder- inalcançável para uma boa parte dos acadêmicos brasileiros contemporâneos- intrínsecos e extrínsecos à política pública, que envolve a dialética “concessão-aquisição” que permite no processo político econômico ininterrupto, a sua ressignificação gradual na perspectiva da dinâmica das classes e grupos

subalternos, próprias das disputas por hegemonia. (...) Ora, a mesma política que carrega o conceito de “risco social” das teses da Terceira Via de Giddens, também constrói a noção de “gestão do trabalho” na contramão das reinantes “gestão de pessoas” e “gestão de recursos humanos”, próprias aos princípios da administração científica de um Taylor. O resultado disso é visível na crescente organização dos trabalhadores da área, tanto na instituição dos Fóruns quanto na reposição do debate sindical. (...) A política de Assistência Social possui assim, como todas as políticas sociais no capitalismo – dimensão antagônica e polarizada. Deste modo, passível de ser disputada pelos setores críticos da sociedade brasileira. (Paula, 2014, p. 19-20).

Ao analisar o aspecto da legalidade como um dos pilares para afirmação da política de Assistência Social enquanto política pública de Estado, Ferreira (2011) sinaliza as fragilidades decorrentes do caráter discricionário<sup>19</sup> contido na formulação da NOB-RH, que dá margem de liberdade ao administrador na sua interpretação e execução, quando se restringe à uma decisão do poder Executivo. Ela alerta que é somente através de medidas do legislativo que se restringe a margem de liberdade ao gestor local para realizar interpretações particulares sobre suas responsabilidades, especificando as obrigações do Estado.

No debate sobre as funções do Estado, Di Pietro (2001) afirma que o Estado Social de Direito emerge do esgotamento das concepções liberais, buscando uma ampliação da regulação estatal das esferas econômica e social em lugar da liberdade de mercado, visando promover os direitos sociais, introduzindo a concepção de seguridade social via Estado. A tensão entre a liberdade de ação para o Poder Executivo (decorrente de seu caráter discricionário) e a necessidade do estabelecimento de limites claros estabelecidos em lei pelo Legislativo, está presente na dinâmica das sociedades democráticas, com a divisão de poderes como forma de controle entre os agentes estatais.

A iniciativa de legislar que o Poder Executivo passa a ter na concepção do Estado Social é responsável ainda hoje, pelo lastro jurídico que dá à Administração Pública a capacidade de acompanhar a dinâmica própria das demandas sociais.

Sempre tendo em vista a consecução do interesse público, ou seja, a solução que melhor atenda às necessidades coletivas, a Administração Pública não pode ficar tolhida diante de fórmulas rígidas, soluções estáveis, pois o próprio interesse público

---

<sup>19</sup> Ferreira descreve que a NOB RH apresenta um caráter discricionário, ou seja, que admite uma certa margem de liberdade do gestor para, diante de situações concretas, fazer sua análise sobre as diretrizes da Norma, para então tomar as decisões que achar mais pertinentes. A concepção da Norma enquanto diretrizes baseia-se nos mecanismos de pactuação democráticos previstos no SUAS (CIT e CNAS), que dão margem de liberdade para a adesão ou não dos gestores às diretrizes propostas.

é essencialmente mutável. Para acompanhar essa dinâmica, há a necessidade de imprimir-se à sua atuação certa flexibilidade na procura de meios adequados para atingir seus fins. Como a administração está vinculada ao princípio da legalidade, é por meio da lei que vão sendo criados novos institutos que forneçam os instrumentos hábeis de que a Administração necessita. (Ferreira, 2011, p. 42).

Um debate crítico aos limites da concepção de Estado Social de Direitos surge no âmbito jurídico, no sentido de que “os atos administrativos não são mais julgados pela estrita letra da lei, mas pelo Direito, entendido como um conjunto de princípios e valores, que passa a ser considerado como crivo de julgamento da discricionariedade administrativa” (Ferreira, 2011, p. 43), e dão subsídios para uma nova concepção de Estado Democrático de Direito: “Nesta nova forma histórica, a doutrina do direito público defende o julgamento de responsabilidades baseado não apenas na letra da lei, mas também no conjunto do Direito, seus valores e princípios” (Ferreira, 2011, p. 43), ampliando dessa forma os elementos a serem considerados nas decisões legais.

Segundo Bandeira de Mello (2006), o direito do cidadão é a origem e a causa da criação de instrumentos de gestão e manejo dos meios para efetivar essa finalidade pública. Assim, no contexto atual do Estado Democrático de Direito<sup>20</sup> no Brasil, segundo Di Pietro (2001) a administração pública está submetida não só ao que está previsto em lei, mas também a todos os princípios previstos na Constituição como direitos: liberdade, igualdade, segurança, desenvolvimento, bem-estar e justiça. E essa vinculação aos direitos se aplica também à PNAS:

A PNAS/2004 alinha o conteúdo da política de assistência social ao valor da segurança (e não apenas ao valor do bem-estar), ao organizar a provisão de serviços segundo a lógica das seguranças sociais de acolhida, convivência e sobrevivência. portanto, as seguranças sociais previstas em função de uma necessidade social equivalem, no sentido afirmativo do direito, a configurar previamente uma necessidade social sobre a qual o Estado deve prover respostas (serviços e benefícios). Prevalece, portanto, a lógica das necessidades coletivas e não dos necessitados. (Ferreira, 2011, p. 46-47).

---

<sup>20</sup> No Estado Democrático de Direito, por sua vez, o termo democrático ganha o maior grau de amplitude referindo-se a garantia de todo e qualquer tipo de direitos fundamentais, mantendo como seu conteúdo jurídico os direitos e princípios já consagrados no seio da evolução do Estado de Direito, acrescidos dos seguintes aspectos: à democracia representativa soma-se a democracia direta, participativa e pluralista; o Princípio da Separação dos Poderes passa a ter uma dimensão positiva; tornam-se efetivos os princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade, da Proteção da confiança, da Boa-Fé objetiva. Assim, a noção de legalidade amplia-se para abranger todos os demais princípios (o sistema jurídico como um todo) implicando na sujeição do Estado à expressa autorização da lei e do Direito (FERREIRA, 2011, p. 44)

Pensar a estruturação de políticas públicas capazes de se sustentar a longo prazo, como políticas de Estado e não de governo, requer, de acordo com as regras do Estado democrático de Direito amparo legal, ou seja, serem regulamentadas em lei pelo poder legislativo. Essa mudança na concepção da Assistência Social enquanto política de Estado visa romper com a lógica de subsidiariedade em relação às entidades beneficentes de assistência social, e afirma a primazia da responsabilidade do Estado na normatização, financiamento e execução da política como um dever e não como uma mera possibilidade.

Sposati (2007) também propõe uma atenção necessária na luta pela garantia de instrumentos legais que possam dar sustentação à política pública de assistência social, para além de atos administrativos do poder executivo, que podem ser facilmente derrubados ou modificados, tais como decretos, resoluções, portarias. Isso se aplica também a Norma Operacional de Recursos Humanos, que não tem força de lei. Faz-se necessário buscar assegurar em lei as diretrizes previstas nas Normas Operacionais.

Pratica reducionismo aquele que analisa a política social tão só a partir do executivo. É o Poder Legislativo que torna a política ‘de Estado’ quando a reconhece como lei duradoura e contínua. É por sua vez o Poder Judiciário que a confirma como direito de cidadania ao reconhecer a violação de direitos do cidadão ou a omissão do Estado em sua prática. Sem esses trânsitos, ‘morremos na praia’ do discurso, sem efetividade para o cidadão que quer ter certeza da atenção social e da sua cidadania reconhecida. (Sposati, 2007, p. 438).

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH é o documento que apresenta as diretrizes para a área de Gestão do Trabalho, e sua elaboração e implementação tem sido tratada como um elemento fundamental para a garantia dos direitos dos trabalhadores e de usuários.

Esta normativa avança na gestão do trabalho no âmbito do SUAS e os princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social. Configura as equipes de referência para a Proteção Social Básica e Especial, e estabelece as diretrizes para a Educação Permanente, para os planos de cargos, carreiras e salários, para as entidades e organizações de Assistência Social e para o cofinanciamento da área de gestão do trabalho. Além disso, organiza as responsabilidades e atribuições dos entes federados para e com a gestão do trabalho. Divisor de águas na Assistência Social brasileira, a NOB-RH/SUAS configura-se como uma conquista dos trabalhadores e dos usuários do Sistema. (Crus, 2014, p. 16-17).

A estruturação de uma área responsável por pensar e administrar diferentes aspectos que envolvem o trabalho dos profissionais nessa política, exigiu e continua a exigir muito esforço de gestores e trabalhadores, no sentido de garantirem conteúdos técnicos e organizacionais, condições de trabalho, educação permanente, remuneração adequada e participação nos processos decisórios dos trabalhadores e da sociedade civil em sua formulação, implementação, gestão e avaliação.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS é o resultado dos acordos estabelecidos nas reuniões da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, e contém as metas e as prioridades nacionais no âmbito do Suas para o aprimoramento do Sistema como um todo. Eles são elaborados para um período de quatro anos, e o acompanhamento e revisão das prioridades e metas estabelecidas é feito anualmente. O Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, aprovado por meio da Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013, definiu como metas as seguintes questões relativas à Gestão do Trabalho no SUAS:

Art. 2º Constituem prioridades e metas específicas para os municípios no âmbito da:

### III – Gestão:

. Desprecarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS, com a meta de atingir o percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo estatutário ou empregado público;

. Estruturar as secretarias municipais de assistência social com a instituição formal de áreas essenciais como subdivisão administrativa, conforme o porte do município, quais sejam: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial para os municípios de grande porte e metrópole. (CRUS, 2014, p. 20).

O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados para o quadriênio 2014-2017, documento aprovado por meio da Resolução CNAS nº32, de 31 de outubro de 2013, também apresenta metas relativas à Gestão do Trabalho:

Art. 3º. Constituem prioridades e metas específicas para os Estados:

. Atingir em 100% dos estados com instituição na estrutura do órgão gestor de assistência social, áreas constituídas como subdivisões administrativas da proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho e Vigilância Socioassistencial.

. Atingir em 100% dos estados quadro de pessoal efetivo correspondente às funções de gestão no órgão e em unidades administrativas descentralizadas, se houver assim como equipes de referência das unidades públicas. (Crus, 2014, p. 19-20).

Destacamos a ousadia da proposta de despreciação dos vínculos trabalhistas de 60% da força de trabalho da Assistência nos municípios. Aqui reside uma das marcas do projeto ético político que orienta a Gestão do Trabalho na política de Assistência Social. A inserção de um conjunto de trabalhadores na divisão sociotécnica do trabalho no âmbito das políticas sociais públicas tem a pretensão de atribuir não só reconhecimento e valorização, mas o amparo legal para a responsabilização estatal sobre essa política específica, de forma duradoura, permanente. A busca da garantia da legalidade tem sido uma marca na construção da política pública de Assistência Social como dever do Estado:

Face ao campo tenso em que a política de assistência social vem se consolidando, com avanços e reveses desde sua institucionalização na Constituição Federal em 1988, e na Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, a legalidade tem sido apontada como ponto de sustentação de seu projeto político democrático. Esse é um traço marcante da trajetória da política pública de assistência social, pode-se dizer até mesmo que a defesa da legalidade é constitutiva de sua força política instituinte no campo da expansão dos direitos de cidadania. (Ferreira, 2011, p. 30-31).

Os novos marcos nos quais a Gestão do Trabalho na Assistência Social foi concebida, não podem ser dissociados do processo de luta e transformações pelos quais a sociedade brasileira vem passando nos aspectos econômicos, políticos, institucionais. Os macroprocessos que levam ao agravamento das condições de vida e reprodução dos usuários da Assistência Social, também afetam aos seus trabalhadores. Reconhecê-los como classe trabalhadora significa incorporar no âmbito da política, o trato das questões relativas a seus direitos, seus salários, condições de trabalho. Esse reconhecimento rompe com a tradição histórica que negava a necessidade de profissionais qualificados e remunerados para lidar com os programas sociais, e de que todos os poucos recursos disponíveis deveriam ser dedicados à manutenção das instituições e de alguns benefícios e serviços, e não incluir o justo pagamento aos trabalhadores sociais.

Porém, as diretrizes da NOB-RH começaram a ser implementadas em um contexto contraditório, no qual estão presentes as forças que lutam pela despreciação das condições de trabalho e aquelas que optam pelos caminhos da terceirização, subcontratação via organizações sociais, respaldados por todo um



conjunto de leis que possibilitam a super exploração e espoliação de direitos, como vimos no primeiro capítulo.

Aos trabalhadores sociais, este processo incidiu de dupla-forma: a sua própria precarização contratual, alinhada às condições degradadas de trabalho. Como um paradoxo, as perdas consecutivas dos direitos do trabalho produziam para as famílias outras demandas e necessidades insatisfeitas, o que exigia respostas cada vez mais complexas e amplas à população, duramente afetada pela pauperização e destruição da sociabilidade dos setores populares da classe trabalhadora. Na contraface do aumento das demandas sociais, as políticas sociais – seus serviços e trabalhadores – são abalados por restrições e desmontes, frente ao contexto de minimização do Estado e das responsabilidades governamentais. (...) Nos serviços públicos, a remuneração dos trabalhadores sociais passou a ser vista como desperdício, como item a ser reduzido ao máximo no custo-meio das políticas sociais. A fórmula mágica do voluntariado humanitário não tardou a se revelar como mais uma faceta da precarização, desta vez incidindo inteiramente nos serviços socioassistenciais, inclusive governamentais, pois a tônica era transferir responsabilidades à sociedade, retirando do Estado suas funções executoras. (Paiva, 2011, p. 16-17).

A importância da centralidade dos trabalhadores na efetivação de uma política pública traduz uma marca desse projeto político, que coloca os trabalhadores no centro do processo de trabalho, como sujeitos de direitos. Isso é profundamente inovador e transformador.

A partir de agora faremos uma apresentação e discussão sobre o conteúdo da NOB RH 2006, que está organizada em capítulos que abordam os seguintes temas/conteúdos:

## **I. Princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS:**

A NOB-RH- destacou a Gestão do Trabalho no SUAS como eixo imprescindível para a qualidade da prestação de serviços da rede socioassistencial, para a qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS. Reafirmou que o caráter público da prestação de serviços socioassistenciais requer a existência de servidores públicos responsáveis por sua execução, o que implica na realização de concursos públicos e de preenchimento de cargos por servidores concursados. Ela apresenta uma agenda com as seguintes propostas:

- Garantir a despreciação dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização
- Garantir a educação permanente dos trabalhadores
- Realizar planejamento estratégico
- Garantir a gestão participativa com controle social
- Integrar e alimentar o sistema de informação do SUAS

## **II. Princípios éticos para os trabalhadores da assistência social:**

Neste capítulo afirma-se que a Assistência Social deve considerar os princípios éticos das diversas profissões que integram suas equipes, bem como aqueles específicos à intervenção de todos os profissionais na política de Assistência Social. São dez os princípios éticos que orientam a intervenção dos profissionais da área de assistência social, que destacam o respeito aos usuários, e a concepção de que eles são sujeitos de direitos:

1. Defesa intransigente dos direitos socioassistenciais;
2. Compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade, que garantam a oportunidade de convívio e o fortalecimento de laços familiares e sociais;
3. Promoção aos usuários do acesso à informação, garantindo conhecer o nome e as credenciais de quem o atende;
4. Proteção à privacidade dos usuários, observado o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção e resgatando sua história de vida;
5. Compromisso em garantir atenção profissional direcionada para a construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade;
6. Reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social;
7. Incentivo aos usuários para que estes exerçam o direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção;
8. Garantia do acesso da população de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios;
9. Devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses;
10. Contribuição para a criação de mecanismos que venham a desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados. (NOB-RH SUAS, 2012, p. 19-23).

Em uma análise crítica sobre os princípios éticos, destacamos que estão ausentes dessa proposição as questões pertinentes aos direitos dos trabalhadores do SUAS, a defesa de condições de trabalho e salariais, entre outras questões. O foco é restrito à relação trabalhador -usuário, e deveria contemplar a relação gestores-trabalhadores.

## **III. Equipes de referência:**

A NOB RH apresenta inicialmente um debate sobre os conceitos que são fundamentais para a definição do número e tipo de profissionais necessários à prestação dos serviços propostos, ainda que de maneira superficial e incompleta.

A Resolução nº 17/2011 do CNAS ampliou o elenco de categorias profissionais que podem compor as equipes de referência dos serviços de Proteção Social Básica, indicando parâmetros para a seleção de profissionais a partir das especificidades locais, do conhecimento das necessidades de seus usuários e da disponibilidade de profissionais na região. A composição mínima obrigatória estabelecida para as equipes de referência, segundo a resolução nº 17/2011 é a seguinte:

- Proteção Social Básica (CRAS): assistente social e psicólogo;
- Proteção Social Especial de média complexidade (CREAS): assistente social, psicólogo e advogado;
- Proteção Social de Alta complexidade (Unidades de Acolhimento institucional): assistente social e psicólogo.

A Resolução nº 17/2011 apresenta as outras categorias profissionais de nível superior que podem atender as especificidades dos serviços socioassistenciais: antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional e musicoterapeuta. Relaciona também as de nível superior que poderão compor a equipe de gestão do SUAS: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional.

Aponta que os CRAS devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independente do porte do município, ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

Quadro 5- Equipe de referência para os CRAS

MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I	MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE II	MUNICÍPIOS DE MÉDIO E GRANDE PORTE, METRÓPOLES E DISTRITO FEDERAL
Até 2500 famílias	Até 3500 famílias	A cada 5000 famílias
2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social e outro preferencialmente psicólogo	3 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais e outro preferencialmente psicólogo	4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	2 técnicos de nível médio	2 técnicos de nível médio

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2006.

Observamos que a NOB-RH não manteve uma coerência interna, quando não dimensionou adequadamente o número de profissionais necessários para os municípios de médio e grande porte, em relação as metrópoles. A própria divisão dos portes dos municípios, deveria considerar a diferença populacional entre as metrópoles, que também deveriam ser subdivididas em portes distintos. Definir a mesma equipe independente do porte do município me parece um equívoco, é nivelar por baixo, levando a um subdimensionamento do número de profissionais para os municípios mais populosos. Também verificamos que não foram definidos os profissionais necessários para limpeza, manutenção e segurança nas unidades, que devem fazer parte da equipe mínima de referência.

Para a composição das equipes de referência dos CREAS - Centro de Referência Especializada de Assistência Social não foram utilizados os mesmos critérios adotados na Proteção Social Básica (número de famílias referenciadas por unidade). Utilizou-se a classificação dos municípios pela capacidade de implantação do SUAS: Gestão Inicial e Básica, Gestão Plena e Serviços Regionais. Não sustentaram a necessidade de realização de diagnóstico de demandas que considerasse os indicadores sociais da população com relação às situações de risco social e violação de direitos por território, o que seria fundamental na delimitação do tamanho das equipes.

Verificamos uma lacuna na explicitação das equipes necessárias ao serviço de abordagem à população em situação de rua e outras vulnerabilidades (ex: trabalho infantil, pessoas com deficiência e idosos que precisam de acompanhamento sistemático). A definição de 2 ou 4 profissionais de nível superior ou médio é genérica, não vinculada às funções necessárias: auxiliares administrativos, auxiliares de informática, recepcionista, educadores sociais. Também não foram especificados os trabalhadores para serviços gerais.

Quadro 6- Equipe de referência para os CREAS

<b>MUNICÍPIOS COM GESTÃO INICIAL E BÁSICA</b>	<b>MUNICÍPIOS EM GESTÃO PLENA E ESTADOS COM SERVIÇOS REGIONAIS</b>
Capacidade de atendimento de 50 pessoas /indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador 1 assistente social 1 psicólogo 1 advogado 2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) 1 auxiliar administrativo	1 coordenador 2 assistentes sociais 2 psicólogos 1 advogado 4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) 2 auxiliares administrativos

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2006.

Já em relação aos Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua – CENTRO POP, o documento “Orientações Técnicas para os Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (MDS, 2011) recomenda a equipe de referência necessária para seu funcionamento de acordo com a capacidade de atendimento, sem especificá-las. Ou seja, as diretrizes são vagas e inconsistentes quando se trata da Proteção Social de Média Complexidade, o mesmo ocorrendo em relação à Proteção Social de Alta Complexidade.

Para a composição das equipes de referência dos serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, não foram utilizados os conceitos de famílias e indivíduos referenciados, territórios, indicadores sociais e diagnósticos de demandas para o dimensionamento das equipes. A definição das equipes para esses serviços menciona apenas capacidade de atendimento, sem nenhuma fundamentação/explicação quanto às vulnerabilidades, território, demandas sociais como elementos definidores da equipe necessária. A NOB-RH não faz referência aos profissionais de apoio administrativo, alimentação, limpeza e segurança, que são fundamentais para unidades de acolhimento, mencionando somente a parte da equipe técnica e cuidadores. Admite ainda que uma equipe técnica pode dar conta de duas unidades, já que o número de usuários é pequeno, sem considerar o trabalho social necessário para que essa população possa acessar direitos e conquistar autonomia. Também não vincula a equipe técnica às unidades, e sim ao órgão gestor, adotando uma dinâmica de trabalho que compromete a integração de esforços, o trabalho em equipe e principalmente, o vínculo com os usuários em seu território de origem.

Quadro 7- Equipes de referência para abrigo Institucional, Casa Lar, Casa de Passagem em Pequenos Grupos

PROFISSIONAL / FUNÇÃO	ESCOLARIDADE	QUANTIDADE
<b>Coordenador</b>	Nível superior ou médio	1 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em no máximo 2 equipamentos
<b>Cuidador</b>	Nível médio e qualificação específica	1 profissional referenciado para até 10 usuários, por turno. Para usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a 1 ano, pessoa idosa com grau de dependência II ou III, adotar a seguinte relação: a) 1 cuidador para cada 8 usuários quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.
<b>Auxiliar de cuidador</b>	Nível fundamental e qualificação específica	1 profissional referenciado para até 10 usuários, por turno. Para usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a 1 ano, pessoa idosa com grau de dependência II ou III, adotar a seguinte relação: a) 1 auxiliar de cuidador para cada 8 usuários quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 auxiliar de cuidador para cada 6 usuários quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas.

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2006.

Quadro 8- Equipe de referência para atendimento psicossocial vinculada ao órgão gestor para abrigo institucional, casa lar, casa de passagem

PROFISSIONAL/FUNÇÃO	QUANTIDADE
<b>Assistente social</b>	1 profissional para atendimento a no máximo 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos.
<b>Psicólogo</b>	1 profissional para atendimento à no máximo 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos.

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2006.

Os desafios do trabalho social nesse nível de Proteção Social são grandes, e as despesas de manutenção de usuários em unidades de acolhimento são necessariamente maiores do que nos CRAS e CREAS, por se tratar de um serviço com atendimento 24hs, que exige infraestrutura de limpeza, alimentação, hospedagem, segurança, além do trabalho técnico e administrativo. Buscou-se especificar o trabalho de cuidadores e auxiliares de cuidadores, o que foi muito importante, mas se deixou de fora todo o restante de profissionais necessários para limpeza, lavanderia, cozinha, segurança, apoio administrativo, auxiliares de

enfermagem e enfermeira no caso usuários com grau de dependência física ou adoecimento crônico.

Sabemos que as dificuldades para a implantação de unidades de acolhimento são grandes desafios para os municípios, mas não ajuda ignorar profissionais e serviços essenciais ao funcionamento dessas unidades, fazendo de conta que somente esses mencionados conseguirão fazer o serviço funcionar. Isso impede o dimensionamento financeiro adequado do custo total de manutenção de equipes mínimas para estas unidades.

O entendimento da assistência social como direito convive em seu cotidiano de forma conflituosa com procedimentos tradicionais de seleção, classificações oriundas das deficiências de estruturas nos serviços da escassez de benefícios, do número insuficiente de profissionais, da dificuldade de aprimoramento técnico. Convive também com a dificuldade de reconhecer os usuários como sujeitos de direitos, cuja história evidencia trajetórias que envolvem discriminação de classe, de gênero, de raça, de etnia.(...) O processo de consolidação do SUAS tem demonstrado o desafio de construir solidez na sua estrutura de oferta de serviços, de benefícios e de gestão, para resistir às intempéries das alternâncias de governo e à visão tradicional desprovida da lógica republicana que ainda ronda ou norteia gestões municipais. No entanto, pensar esses desafios significa circunscrevê-los nessa aliança entre trabalhadores do SUAS e os cidadãos de direito que dele se utilizam. (Rizzotti, 2012, p. 72-73).

Quadro 9- Equipe de referência para família acolhedora

PROFISSIONAL/FUNÇÃO	QUANTIDADE
<b>Coordenador</b>	1 profissional de nível superior referenciado para até 45 usuários acolhidos.
<b>Assistente social</b>	1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade.
<b>Psicólogo</b>	1 profissional para acompanhamento de até 15 famílias acolhedoras e até 15 famílias de origem dos usuários atendidos nesta modalidade.

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2006, p. 15.

Para a modalidade de Família Acolhedora – a NOB RH apresenta equipe de referência para atendimento psicossocial, dizendo que essa deve ser vinculada ao órgão gestor, e não às unidades de alta complexidade, o que nos leva a ponderar que o trabalho perde o apoio de uma equipe das unidades localizadas no território, mais próximas do acompanhamento familiar e da inserção comunitária. Entendo que o Serviço de Família Acolhedora deveria estar vinculado aos CREAS e compor uma das suas linhas de atuação, já que os vínculos familiares ainda não foram totalmente rompidos e existe um trabalho social no sentido de apoiar essas famílias

para que possam reconstruir seus laços, que a colocação em famílias substitutas tem caráter provisório e também requer um acompanhamento sistemático no território.

Quadro 10- Equipe de referência para República

PROFISSIONAL / FUNÇÃO	QUANTIDADE
<b>Coordenador</b>	1 profissional de nível superior referenciado para até 20 usuários acolhidos.
<b>Assistente social</b>	1 profissional para atendimento a, no máximo 20 usuários em até dois equipamentos.
<b>Psicólogo</b>	1 profissional para atendimento a, no máximo 20 usuários em até dois equipamentos.

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2006.

Para a modalidade de acolhimento em República, a NOB RH apresenta equipe de referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor, sem mencionar critérios e indicadores para sua instalação.

Quadro 11 - Equipe de referência para instituições de longa permanência para idosos - ILPI

PROFISSIONAL/FUNÇÃO	ESCOLARIDADE
<b>1 coordenador</b>	Nível superior ou médio
<b>1 assistente social</b>	Nível superior
<b>1 psicólogo</b>	Nível superior
<b>1 profissional para desenvolvimento de atividades socioculturais</b>	Nível superior

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2006.

Para as Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPIs, a NOB-RH não faz referência a quantidade de usuários atendidos, diagnóstico de usuários com necessidades especiais no território. Com relação à equipe não prevê nutricionista, profissional de enfermagem, de apoio administrativo e serviços gerais imprescindíveis para esse tipo de serviço. Não define número de cuidadores e auxiliares de cuidadores por número de usuários atendidos, considerando os graus de autonomia ou dependência dos mesmos, conforme normas específicas da Saúde e da Vigilância Sanitária. Mais uma vez as diretrizes da NOB-RH são muito vagas e insuficientes com relação a esse tipo de serviço.

Segundo as diretrizes propostas pela NOB-RH para as funções essenciais à gestão do SUAS devem ser priorizados os servidores efetivos. As categorias profissionais de nível superior para a gestão do SUAS são definidas na resolução do CNAS nº17/2011: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional.



A equipe de referência dos Estados para apoio aos Municípios com presença de povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, seringueiros, etc.) deve contar com profissionais com curso superior, em nível de graduação concluído em ciências sociais com habilitação em antropologia ou graduação concluída em qualquer formação, com especialização, mestrado e/ou doutorado em Antropologia.

A NOB-RH apresenta de forma detalhada em outro item as funções específicas da área de gestão do trabalho para as instâncias federal, estadual e municipal. Ela apresenta orientações para a organização dos órgãos gestores da política nos diferentes níveis de gestão, sugerindo a distribuição de funções entre eles. Em todos os níveis de gestão está prevista uma área específica para a Gestão do Trabalho e Educação Permanente.

#### **IV. Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação.**

A proposta de qualificação dos trabalhadores da Assistência Social defendida na NOB-RH tem por fundamento a educação permanente, com as seguintes características: deve ser sistemática e continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada. A coordenação e financiamento são de competência dos governos federal e estadual. Deve ser promovida com a finalidade de produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública.

Aponta ainda que ela deve ser estruturada em patamares formativos progressivos, a saber: capacitação introdutória, atualização, aperfeiçoamento especialização e mestrado profissional, adotando metodologias que favoreçam a troca de experiências e tecnologias diversificadas (ex; ensino à distância, vídeos, teleconferências, elaboração de material didático, cartilhas, entre outros), e a acessibilidade e tecnologias assistivas para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (Ferreira, 2012). Estimula a criação de Escolas de governo e parcerias com instituições de ensino superior e médio, organizações governamentais e não governamentais que possam contribuir para a construção e consolidação da Política Nacional de capacitação.

A Educação Permanente é concebida como um componente do processo de trabalho, que deve ser estruturada em Planos Nacional, estaduais e Municipais

apoiados pelos órgãos normativos e técnicos do Ministério, e por assessorias e consultorias contratadas junto a universidades, centros de pesquisa.

A lógica induzida de organização de percursos formativos progressivos, da formação inicial até os níveis de maior aprofundamento teórico-prático, na perspectiva da educação permanente, tende a potencializar a produção de conhecimentos para o sistema na perspectiva de seu aprimoramento, considerando a nova fase de implantação do SUAS, que já anuncia uma nova lógica: pactuação de prioridades e metas nacionais, planejamento e cobertura progressiva, fortalecendo a cultura do direito. (Silveira, 2012, p. 82).

Destaca ainda que os processos formativos devem garantir aos seus participantes: a validação, certificação e disseminação para o sistema; o reconhecimento dos processos formativos na promoção funcional da carreira do trabalhador. Afirmar a importância de que eles sejam fundamentados por diagnóstico de necessidades de formação e no conhecimento sobre o perfil dos profissionais.

Os Planos Anuais de capacitação da União, dos Estados e Municípios devem ser pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados nos respectivos Conselhos de Assistência Social, tendo por referência:

- a elaboração de diagnóstico de necessidades comuns de capacitação às diversas áreas de atuação;
- o conhecimento do perfil dos trabalhadores e suas competências requeridas, considerando o padrão da prestação de serviços desejados, considerando as informações obtidas no CADSUAS;
- a definição de públicos, conteúdos programáticos, metodologias, carga horária e custos;
- a inclusão de conteúdos relativos aos serviços, programas, projetos, benefícios e gestão da assistência social, bem como relativos ao financiamento, planos, planejamento estratégico, monitoramento, avaliação, construção de indicadores e administração pública;
- a especificidade dos trabalhos desenvolvidos com comunidades remanescentes de quilombos, povos indígenas e outras;
- a definição de formas de monitoramento e avaliação dos próprios planos. (Ferreira, 2012, p. 41).

A NOB-RH concentra a responsabilidade pela área de educação permanente na gestão federal e estadual, e coloca os municípios na condição de receptores desse serviço. Apesar de ser fundamental esse apoio para os municípios de pequeno e médio porte, consideramos que deveria prever maior participação dos municípios na cogestão desses processos, principalmente nas metrópoles.

## **V. Diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários – PCCS**

Os PCCS deverão ser instituídos em cada esfera de governo para os trabalhadores do SUAS da administração direta e indireta. A NOB RH apresenta as diretrizes ressaltando que cada ente da federação tem autonomia administrativa, que cada esfera de governo formula, debate, negocia e aprova os respectivos PCCS.

A Resolução nº172, de 20 de setembro de 2007 recomendou ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a instituição da Mesa de Negociação Permanente do SUAS. Esta se constitui em espaço fundamental para a democratização das relações de trabalho na assistência social e reafirma uma característica essencial do SUAS: a lógica da negociação e pactuação entre os diversos atores que atuam no Sistema. Entendendo-se por isto, que os PCCS deverão constituir-se num instrumento gerencial de política de pessoal integrado ao planejamento e ao desenvolvimento organizacional.

A Mesa de Negociação do SUAS tem como objetivo estabelecer uma instância de negociação e pactuação entre gestores e trabalhadores do SUAS, públicos e privados, sobre todos os pontos pertinentes à Gestão do Trabalho, de forma permanente e participativa, com composição paritária entre gestores e trabalhadores do setor público e privado (das entidades e organizações de assistência social). A negociação e mediação de conflitos entre as partes deve ser compreendida como um instrumento de gestão e de participação popular no controle social da Política de Assistência Social, e deve receber o tratamento adequado, com recursos, condições para o trabalho e profissionais necessários ao debate qualificado e democrático. A instalação da Mesa de Negociação deve se efetivar por meio de Portaria do órgão gestor da assistência social, devendo o mesmo designar em sua estrutura uma coordenação e secretaria técnica-executiva para conduzir e acompanhar a pauta e agenda de trabalho da Mesa de Negociação, com estrutura para gravação, desgravação, preparação de ata e resumo executivo das reuniões.

A NOB RH torna-se neste sentido, instrumento de luta para os trabalhadores juntos aos seus governos locais, indo na direção contrária às terceirizações e modalidades de trabalho precarizado, ao propor a elaboração dos Planos de Carreira, Cargos e Salários. A ênfase na centralidade dos trabalhadores enquanto determinante para a qualidade dos serviços oferecidos é reconhecida pela NOB RH,

e os mecanismos aqui explicitados para sua valorização, participação e qualificação estão previstos e com meios para seu cofinanciamento também apontados, lançando ousadamente, o desafio para a superação do quadro de desvalorização e precarização, buscando garantir tanto aos trabalhadores quanto aos usuários, direitos a ter direitos, direito à participação, a serviços e condições de trabalho /remuneração adequados.

Somente mediante um trabalho crítico, ético e coletivo, é que os profissionais do SUAS serão capazes de propiciar estratégias que viabilizem o acesso à informações, às instâncias de participação, debate e decisão, estimulando o desenvolvimento das capacidades e da autonomia dos próprios trabalhadores da Assistência Social, assim como de seus usuários. Educação Permanente, espaços de debate e controle social, instâncias de negociação tornam-se os meios para essa tarefa político-pedagógica previstos na área de Gestão do Trabalho. Nessa mesma direção, propõe a cogestão ou gestão participativa onde o trabalho não é visto como fonte de alienação e o trabalhador é sujeito do processo de trabalho, participando da sua criação, das decisões, do seu controle e avaliação. Apropriamo-nos da afirmação de Vygotsky (1999) quando, seguindo a tradição marxista, assinala que é através da atividade humana que o ser humano transforma o contexto social no qual se insere e nesse processo constitui a si mesmo como sujeito, transformando a sociedade. A história do desenvolvimento da sociedade está diretamente relacionada às transformações da atividade humana e aos motivos que a impulsionam. (Muniz, E. 2012, p. 87)

## **VI. Diretrizes para as entidades e organizações de Assistência Social**

A NOB-RH dedica um item específico às entidades de assistência social que compõem a Rede SUAS - Rede socioassistencial privada do SUAS, de forma que elas também observem as diretrizes previstas nessa Norma. São as seguintes as diretrizes propostas:

1. valorizar seus trabalhadores de modo a ofertar serviços com caráter público e de qualidade conforme realidade do município;
2. elaborar e executar plano de capacitação em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Capacitação;
3. viabilizar a participação de seus trabalhadores em atividades e eventos de capacitação e formação no âmbito municipal, estadual, distrital e federal na área de assistência social;
4. buscar, em parceria com o poder público, o tratamento salarial isonômico entre os trabalhadores da rede pública e da rede prestadora de serviços socioassistenciais;
5. manter atualizadas as informações sobre seus trabalhadores, disponibilizando-as aos gestores para a alimentação do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS. (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 21).

Este é um outro grande desafio para o SUAS, induzir as organizações sociais que executam serviços de Assistência Social a se adequarem aos novos conteúdos e diretrizes propostas, partindo da concepção de que prestam um serviço público aos usuários, e não mais privado, já que são financiados com recursos públicos. Esse é um ponto de muita tensão, conflitos e disputas entre a gestão pública e as organizações, e se faz presente nas reuniões e Assembleias dos Conselhos de Assistência Social, espaço de disputas políticas e financeiras.

## **VII. Diretrizes para o cofinanciamento da Gestão do Trabalho**

Neste capítulo a NOB-RH ressalta que o financiamento da Assistência Social é composto com recursos da União, Estados e Municípios. Em cada esfera do governo, os recursos devem ser alocados no respectivo Fundo de Assistência Social para operacionalizar e aprimorar a gestão do sistema e a oferta de serviços e benefícios. São apresentadas diretrizes que se referem diretamente às garantias de financiamento para a Gestão do Trabalho:

1. A Assistência Social oferta seus serviços, programas, projetos e benefícios com o conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos, com vistas a mediar o acesso dos usuários aos direitos e à mobilização social.
2. Universalizar uma política cujos serviços socioassistenciais devem ser operados por trabalhadores da assistência social que exigem investimentos para seu desenvolvimento requer estratégias específicas para as três esferas de governo.
3. Garantir, por meio de instrumentos legais, que os recursos transferidos pelo governo federal para os municípios para o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e gestão dos benefícios permitam o pagamento da remuneração dos trabalhadores e/ou servidores públicos concursados da Assistência Social, definidos como equipe de referência nesta NOB. O estudo de custo dos serviços prestados pelas equipes de referência deve incluir a definição do percentual a ser gasto com pessoal concursado, sendo deliberado pelos conselhos.
4. O valor transferido pela União para pagamento de pessoal deverá ser referência para determinar um percentual a ser assumido por Estados e Municípios em forma de cofinanciamento.
5. Revisão das diretrizes e legislação do Fundo de Assistência Social para que possa financiar o pagamento de pessoal, conforme proposta de Projeto de Emenda Constitucional - PEC.
6. Prever recursos financeiros para a realização de estudos e pesquisas que demonstrem objetivamente a realidade dos territórios que serão abrangidos com a política institucional de assistência social.
7. Prever, em cada esfera de governo, recursos próprios nos orçamentos, especialmente para a realização de concursos públicos e para o desenvolvimento, qualificação e capacitação dos trabalhadores.

8. Assegurar uma rubrica específica na Lei Orçamentária, com a designação de Gestão do Trabalho, com recursos destinados especificamente para a garantia das condições de trabalho e para a remuneração apenas de trabalhadores concursados nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal. (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 21-22).

A nova redação da LOAS publicada pela Lei Federal nº 12.435/2011, em seu artigo 6-E possibilita o uso dos recursos do cofinanciamento do governo federal para o pagamento das equipes que integram as equipes de referência. A Resolução nº 32 de 28 de novembro de 2011 estabelece o percentual dos recursos do SUAS cofinanciados pelo governo federal que poderão ser gastos no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência: até 60% dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social. Estas resoluções se constituem sem dúvidas em uma grande conquista dos atores envolvidos na gestão do SUAS, em especial CNAS, CIB e CIT, e representam um grande reforço financeiro aos municípios, para viabilizar a implantação da NOB-RH.

### **VIII. Responsabilidade e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do distrito federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS**

O documento apresenta uma grande relação de funções a serem realizadas pela área de Gestão do Trabalho, que serve como um planejamento detalhado para a organização das ações de estados e municípios. Por se tratar de uma longa lista, optamos por não reproduzir aqui, mas consideramos esse capítulo extremamente útil para orientar os gestores estaduais e municipais na estruturação da área (NOB-RH/SUAS 2006, p. 22-27).

### **IX. Incentivos para a gestão do trabalho no âmbito estadual do SUAS**

A Lei 8.742/1993 alterada pela Lei 12.435/2011, estabelece em seu art. 12-A, que a União apoiará financeiramente o aprimoramento da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio do Índice de Gestão Descentralizada- IGD do SUAS. São pactuadas metas e o repasse de recursos adicionais que viabilizem esse aprimoramento da gestão. A Lei 10.836/2004 no seu artigo 8º institui o Índice de Gestão Descentralizada – IGD do Programa Bolsa Família como instrumento de promoção e fortalecimento da gestão Intersetorial do PBF, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

Destacamos como sendo de fundamental importância a destinação de recursos para as atividades de gestão, não limitando o apoio apenas às atividades-fins, mas reconhecendo a gestão como parte fundamental para a qualificação dos serviços e da Política de Assistência Social.

## **X. Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – MÓDULO CADSUAS**

A NOB RH reafirma a importância do CADSUAS como ferramenta de gestão em âmbito nacional, e propõe:

Instituir e regular o Cadastro Nacional que configurará a base de dados sobre os trabalhadores do SUAS, como módulo do sistema de informação cadastral do SUAS-CADSUAS, aplicativo da REDE SUAS. O Cadastro Nacional deverá ser composto pelas informações da união, estados, distrito federal e municípios, visando a identificação e qualificação dos profissionais de todos os níveis de escolaridade que atuam nos serviços, benefícios e gestão do SUAS. Esse banco de dados deverá ser atualizado sistematicamente e regido por fluxo determinado em regulação específica, e será utilizado para subsidiar o planejamento, a gerência, a administração e a avaliação do sistema, bem como as ações ligadas ao desenvolvimento profissional dos trabalhadores, a gestão dos trabalhadores e ao controle social. (Ferreira, 2012, p. 85).

Reafirmamos a importância da utilização de dados via sistemas informatizados em âmbito nacional, de maneira a que possam ser produzidos relatórios, diagnósticos e avaliações que venham a subsidiar o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social em todas as esferas de governo.

## **XI. Controle social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS**

Trata-se de um capítulo da NOB-RH dedicado aos mecanismos de participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle dos serviços socioassistenciais em todos os níveis de governo. O controle social sobre a Gestão do Trabalho, requer que seus conselheiros tenham acesso aos relatórios que monitoram e avaliam o alcance e a qualidade das capacitações (entre outras funções de gestão do trabalho), bem como aos relatórios do órgão gestor que informam a qualidade das proteções aos usuários do SUAS (Ferreira, 2012, p. 87-88). Deverão ser constituídas no âmbito dos Conselhos de Assistência Social estaduais, do Distrito federal e municipais, comissões paritárias entre governo e sociedade civil para tratar da Gestão do Trabalho, visando acompanhar a implementação das deliberações dos Conselhos acerca dos trabalhadores no SUAS, na respectiva instância de governo.

A Resolução nº 23 do CNAS, de 16 de fevereiro de 2006, estabelece critérios para definição das organizações e entidades que podem representar os interesses dos trabalhadores nos conselhos de assistência social em nível nacional, estadual e municipal e do Distrito Federal. Já a Resolução nº 24 do CNAS de 2006, aprovada na mesma data, define claramente quem são os representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social que podem representar os interesses desse segmento nos conselhos de assistência social. (Ferreira, 2012). Cabe ressaltar que em 2015, novas resoluções foram elaboradas, tratando da representação de trabalhadores e usuários no SUAS: a Resolução CNAS n 06, de 21 de maio de 2015 trata da representação dos trabalhadores do SUAS, e a Resolução nº 11, de 23 de setembro de 2015 trata da participação dos usuários.

## **XII - Regras de transição**

Neste capítulo são abordadas as medidas necessárias à implantação da NOB-RH, e estabelece uma agenda de trabalho, definindo prioridades:

1. Criação de comissão técnica para elaboração de proposta legislativa, no período de 180 dias, que autorize o pagamento dos trabalhadores do SUAS referido no Eixo VIII, item 3, das “Diretrizes para o Cofinanciamento da Gestão do Trabalho”.
2. O Governo Federal, em parceria com instituições de ensino, escolas de governo ou similares e organizações não governamentais elaborará a Política Nacional de Capacitação que dará diretrizes para o Plano Nacional de Capacitação.
3. Constituição de comissão de elaboração da proposta para instituição dos PCCS do SUAS, pelo gestor federal, composta de forma paritária, por representantes dos gestores das três esferas de governo, entidades de trabalhadores, conselhos de categorias profissionais e representantes da rede socioassistencial complementar, com as seguintes atribuições:
  - a) Elaboração de diretrizes nacionais, conceitos gerais e fundamentais que nortearão os PCCS e seu processo de implantação e implementação;
  - b) Identificação dos profissionais e das carreiras que compõem o SUAS, definindo formação, perfil e aquisições a serem garantidas aos usuários;
  - c) Relação e detalhamento dos itens que comporão os PCCS das três esferas de governo, e, no caso dos municípios, considerar porte e capacidade de gestão dos mesmos;
  - d) Proposição de regras e prazos para implantação dos PCCS;
  - e) Proposição e critérios de remuneração, evolução salarial, progressão e promoção funcional;
  - f) Elaboração de propostas que viabilizem o financiamento compartilhado entre as três esferas de governo para implementação dos PCCS, incluindo o estudo do percentual a ser gasto com pagamento de pessoal a partir da



referência do valor transferido pela União, conforme Eixo VIII, item 3, “Diretrizes para o Cofinanciamento da Gestão do Trabalho”, desta NOB.

4. Instalação de grupo de trabalho com a participação de universidades, órgãos de formação profissional e de entidades de representação estudantil para redação de proposta de Plano de Estágio Curricular obrigatório no âmbito do SUAS, no período de 12 meses.

5. Constituição de grupo de trabalho no âmbito da CIT, num período de 180 dias, para realizar estudos referentes à regulamentação dos serviços por eixo de proteção, aos custos de serviços/ações e à definição dos elementos de despesa respectivos, a serem adotados como parâmetros para o estabelecimento do cofinanciamento.

6. Os critérios para distribuição de recursos na implantação desta NOB devem ser equânimes, considerando para maior volume de recursos: menor capacidade fiscal, concentração econômica menor, mercado de trabalho menos dinâmico, rede instalada e complexidade das ações e serviços instalados, indicadores de vulnerabilidade e/ou risco social mais elevados e aspectos relacionados à gestão, como: concurso público, servidores públicos contratados, implantação de PCCS, progressividade salarial e investimentos em qualificação dos trabalhadores e procedimentos de despreciação do trabalho. (NOB-RH SUAS, 2006, p. 36-37).

As diretrizes estão postas, para ajudar a transformar as realidades tão diversas nos municípios e estados. Não se aplicam automaticamente. Muitas batalhas precisam ser travadas nos níveis locais e estaduais, para que se tornem realidade. Mas sua formulação no âmbito das normativas federais representa uma grande conquista e deve servir de instrumentos de luta para trabalhadores e gestores da política, que desejem caminhar no sentido de sua implantação, e não deixar de lado como utopia irrealizável.

A nova estrutura e planejamento para a Gestão do Trabalho prevista pela NOB-RH/SUAS, com base em novos referenciais teóricos e de gerenciamento no serviço público, requer profissionais qualificados não só para os serviços de provimento, mas também para a gestão desta política, com as competências e especializações necessárias.

O esforço de induzir Estados e Municípios a implementarem a área de Gestão do Trabalho pode ser verificado nas metas estabelecidas no Plano Decenal da Assistência Social para o período 2005-2015.

Quadro 12 - Metas nacionais para a Gestão do Trabalho no SUAS com base no I Plano Decenal da Assistência Social 2005/2015

<b>META</b>	<b>PRAZO</b>
<b>Implantar e implementar uma política de educação permanente e valorização dos profissionais.</b>	2007 – 2010
<b>Criar Planos de Carreira, Cargos e Salários.</b>	2007 – 2015
<b>Estabelecer uma política de recursos humanos que melhore as condições de trabalho, tenha isonomia salarial, constitua equipes multiprofissionais e defina o piso salarial para as categorias.</b>	2007 – 2015
<b>Adequar as condições materiais e físicas do trabalho na assistência social, com equipamentos, veículos e espaço físico.</b>	2007 – 2015
<b>Formulação em conjunto com o MEC de residência para os profissionais da assistência social.</b>	2007 – 2010
<b>Promover estratégias que incluam conteúdo específicos da assistência social em cursos de graduação e pós-graduação da área social.</b>	2007 – 2015
<b>Implantar a Política de Recursos Humanos com a ocupação de cargos através de concurso público, conforme determina a Constituição Federal</b>	2007 – 2015
<b>Adequar as unidades de proteção básica e especial, no tocante às equipes de profissionais de referência em conformidade com a NOB-RH.</b>	2007 – 2015
<b>Implementar as mesas de negociação do SUAS nas três esferas de governo</b>	2008
<b>Instituir, a partir do Plano Nacional de Assistência Social, escola de qualificação permanente em parceria com as universidades públicas, privadas e confessionais, para os gestores, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais e diversidades na proteção social básica e especial.</b>	2008 – 2015
<b>Permitir que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) possam cofinanciar o pagamento de salários do quadro efetivo das equipes de referências, conforme preconizado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH).</b>	2008 – 2015
<b>Criar, efetivar e manter equipe técnica para realizar o monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios.</b>	2008 – 2015

Fonte: Brasil, Plano Decenal da Assistência Social 2005/2015, 2005.

São metas bastante abrangentes e ousadas, que contemplam as condições de trabalho, a realização de concursos públicos, elaboração de planos de carreiras, atividades de formação como cursos de pós-graduação e residência, além das atividades de educação permanente, a implantação das Mesas de Negociação. Ações para as quais os entes federados podem se preparar ao longo de uma década, incluindo em seus Planos plurianuais e Planos municipais de Assistência Social.

Na X Conferência Nacional de Assistência Social elaborou-se o II Plano Decenal da Assistência Social para o período de 2016 a 2026, no qual foram apontadas as seguintes metas para a Gestão do Trabalho no SUAS.

Quadro 13- Metas nacionais referente a gestão do trabalho no SUAS com base no II Plano Decenal da Assistência Social 2016/2026

META		PRAZO
1	Ampliar as equipes volantes e de abordagem social, básicas e especializadas, nos territórios com alto índice de violência, pobreza e de desproteção social, incluindo áreas rurais, regiões metropolitanas, grandes centros, áreas de fronteira e territórios de povos e comunidades tradicionais.	2016 – 2026
2	Ampliar e aprimorar as ações de capacitação e o de formação com base nos princípios e diretrizes da Educação Permanente do SUAS, fomentando a Rede Nacional de Educação Permanente do SUAS.	
3	Alcançar 80% dos profissionais efetivados na gestão pública da assistência social.	
4	Alcançar 100% dos Conselhos de Assistência Social com a participação dos trabalhadores e dos usuários na gestão e no controle social do SUAS.	
5	Ampliar a participação dos entes federados no pagamento de profissionais do SUAS .	
6	Definir parâmetros para a participação dos entes federados no cofinanciamento do SUAS, considerando os serviços e de apoio à gestão .	
7	Assegurar que as receitas da política pública de assistência social e suas despesas com pessoal não sejam computadas para fins dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF	

Fonte: Brasil, II Plano Decenal da Assistência Social 2016/2026 (2016). (Berwig, 2018, p. 45).

Diante desse novo Plano, percebemos uma redução no quantitativo de metas em relação ao primeiro plano que buscou cobrir todas as diretrizes propostas pela NOB-RH. A luta pelo financiamento está prevista nas três últimas metas e sinaliza que essa será uma área de intensas disputas entre os entes federados.

A análise obtida através do Censo SUAS de 2017 indica que as metas relativas à despreciação do trabalho, tais como realização de concursos públicos, elaboração de PCCS, organização da área de gestão do trabalho, instalação de Mesas de Negociação ainda precisam de muito investimento em todas as instâncias de governo. Os maiores avanços foram na organização da área de Educação Permanente e de organização dos trabalhadores para participação nas instâncias decisórias.

Para superar essas fragilidades e a cultura política estabelecida até então, que usa a máquina pública e os cargos comissionados como objeto de barganha nas

campanhas eleitorais, é imprescindível a força da mobilização e organização de associações de trabalhadores, que pressionem pela instalação das Mesas de Negociação e pela elaboração dos PCCS previstas na NOB-RH, além de buscar articulações com o legislativo, cujo papel é fundamental no sentido de afiançar as medidas legais necessárias à ampliação e conquista de direitos.

Preparar os sujeitos para se tornarem atores de novas formas de governança requer a participação em diversos espaços e mobilizações de base local na esfera pública; empoderamento através dos fóruns e redes da sociedade civil; participação nos conselhos setoriais de parceria entre sociedade civil e Estado; e nos últimos anos, a busca de uma representação ativa nas conferências nacionais e globais de iniciativa governamental em parceria com a sociedade civil organizada. (Scherer-Warren, 2006, p. 123).

## **2.6. Os desafios para a proteção social em metrópoles**

A escolha de duas metrópoles como Belo Horizonte/MG e Rio de Janeiro/RJ para nossa pesquisa partiu do meu reconhecimento sobre a complexidade e os desafios para a gestão do SUAS nessas cidades, com todas as demandas de uma população altamente concentrada e com um grande contingente em situação de pobreza e extrema pobreza. Assim, decidimos iniciar nossa análise de implementação da Gestão do Trabalho, a partir de uma reflexão em torno de como vem se configurando, em termos globais, as proteções sociais previstas na Política de Assistência Social nessas duas cidades, e os desafios postos para as metrópoles.

Para iniciarmos este debate é fundamental apresentarmos a conceituação de metrópole conforme prevista no Estatuto da Metrópole:

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (Lei nº 13.089 de 2015, Estatuto da Metrópole, art. 2º).

Porém, as metrópoles, além de sua relevância política e econômica, podem ser caracterizadas também como espaços urbanos de alta densidade demográfica, os quais passaram a ser produtores e reprodutores de um intenso processo de precarização das condições de vida, de alta concentração populacional em comunidades carentes e favelas, com expectativas em torno de maiores

oportunidades trabalho e renda, que convivem lado a lado com o crescente desemprego, informalidade e pobreza, com diversas situações de violência, de fragilização dos vínculos sociais e familiares, ou seja, nas metrópoles são ampliadas as condições para a produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade.

As metrópoles estão no centro dos dilemas políticos, sociais e econômicos, com suas sequelas: imobilização territorial, segmentação territorial, pressão pela ocupação das áreas mais centrais, construções ilegais ou irregulares, violência, tráfico de drogas, pobreza, desigualdade, urbanização difusa, oferta incipiente de infraestrutura nas comunidades, vulnerabilidades e riscos sociais aguçados, crescimento urbano, aumento de favelas, aumento do número de usuários do crack - reflexos de espaços multifacetados de inclusão e exclusão social. (Ribeiro et al., 2010, p. 9).

Do ponto de vista demográfico, a Política Nacional de Assistência Social utiliza a classificação dos municípios por porte populacional estabelecidos pelo IBGE, que define como metrópoles as cidades com população acima de 900.000 habitantes:

- Municípios pequenos 1: com população até 20.000
- Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
- Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000
- Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes
- Metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes (PNAS, 2004, p. 16).

Esses extremos são caracterizados por contextos sócio político econômico e demográficos bastante diferenciados, mas que apresentam em comum a ausência ou insuficiência de políticas públicas. São espaços que permitem parcialmente o acesso aos direitos sociais e, paradoxalmente, insere essa população em situações de flagrante desigualdade, pobreza, ocupações desordenadas e sem infraestrutura mínima para sua sobrevivência. Assim, verificamos que nas metrópoles, as “respostas fragmentadoras ou homogeneizadoras tornam-se pouco efetivas ou até mesmo obsoletas em contextos de altas desigualdades sociais como os vivenciados pelas cidades brasileiras” (Koga, 2009, p. 42). Essas questões se impõem para a gestão da política de assistência social em metrópoles, a partir de inúmeras e diversificadas demandas da população que busca respostas que se traduzam em serviços, benefícios, direitos socioassistenciais “pode-se mesmo dizer que, em função dos fenômenos como desemprego em massa, exclusão social crescente e

violência urbana, a questão social no Brasil de hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana” (Gouvêa, 2005, p. 19).

De acordo com o CADSUAS em 2019 existiam 17 municípios classificados como metrópoles, sendo 6 na região Sudeste, 5 na região Nordeste, e 2 nas regiões Norte, Centro Oeste, e Sul. Destacamos que na região Sudeste, duas metrópoles estão no estado do Rio de Janeiro e três no estado de São Paulo, confirmando uma tendência histórica de serem os grandes centros urbanos do país e concentrarem intensa atividade econômica e política, bem como o maior contingente populacional.

Quadro 14- Número de famílias nas metrópoles e inserção em programas e benefícios do SUAS

<b>METRÓPOLES</b>	<b>POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO</b>	<b>FAMÍLIAS EM EXTREMA POBREZA</b>	<b>FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADÚNICO</b>	<b>FAMÍLIAS INSCRITAS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA-PBF</b>	<b>FAMÍLIAS INSCRITAS NO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA-BPC</b>
<b>SUDESTE</b>					
<b>SÃO PAULO/SP</b>	12.176.866	330.206	1.266.077	476.385	209.356
<b>RIO DE JANEIRO/RJ</b>	6.688.927	178.815	521.972	252.730	110.196
<b>BELO HORIZONTE/MG</b>	2.501.576	32.406	157.355	60.159	47.224
<b>GUARULHOS/SP</b>	1.365.899	45.317	109.139	41.439	18.984
<b>CAMPINAS/SP</b>	1.194.094	27.209	77.540	37.226	16.024
<b>SÃO GONÇALO/RJ</b>	1.077.687	36.366	111.410	61.578	13.806
<b>SUL</b>					
<b>CURITIBA/PR</b>	1.917.185	16.936	114.491	31.778	28.220
<b>PORTO ALEGRE/RS</b>	1.479.101	23.430	96.805	50.238	28.188
<b>NORDESTE</b>					
<b>SALVADOR/BA</b>	2.857.329	138.609	313.423	173.658	67.837
<b>FORTALEZA/CE</b>	2.643.247	123.884	385.009	210.264	85.628
<b>RECIFE/PE</b>	1.637.834	100.352	202.456	93.689	77.193
<b>SÃO LUÍS/MA</b>	1.094.667	64.440	188.790	79.443	44.859
<b>MACEIÓ/AL</b>	1.012.382	66.077	135.431	59.881	33.186
<b>NORTE</b>					
<b>MANAUS/AM</b>	2.145.444	129.247	241.737	127.440	55.077
<b>BELÉM/PA</b>	1.485.732	85.011	220.232	123.496	54.158
<b>CENTRO OESTE</b>					
<b>BRASÍLIA/DF</b>	2.974.703	53.798	152.603	71.599	55.001
<b>GOIÂNIA/GO</b>	1.495.705	20.799	87.153	27.844	31.588

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CADSUAS, abril 2019. (Alchorne & Garcia, 2019, p. 6).

Apesar de todos esses 17 municípios serem considerados metrópoles, podemos observar que existem grandes diferenças entre eles, principalmente no quesito concentração populacional, como veremos a seguir.

Rio de Janeiro e São Gonçalo, que recebem a mesma classificação, apesar do Rio de Janeiro ter uma população 6 vezes maior que São Gonçalo (6.688.927 / 1.077.687). São Paulo apresenta quase o dobro da população do Rio de Janeiro, (12.176.866 / 6.688.927) e recebe a mesma classificação que as cidades paulistas de Guarulhos (1.365.899) e Campinas (1.194.094). Essa situação que apontamos, obviamente requer um olhar do ponto de vista de gestão de políticas públicas, de modo que possam compreender essas diferenciações e estabelecer parâmetros quanto às estruturas e financiamento para cada porte distinto. Esses números apontam para necessidades distintas em termos de demandas por atendimentos nos serviços e inclusão em programas e benefícios, o que demanda um grande volume de recursos no orçamento, estrutura técnica, administrativa e gerencial, de serviços, pessoal qualificado em quantidade / qualidade para atuar permanentemente no SUAS.

Na visão de Gouvêa (2005, p. 142), “Os mega municípios têm se mostrado muito grandes para os pequenos problemas da vida urbana e muito pequenos para os grandes problemas da comunidade metropolitana”.

A “questão metropolitana” aponta para a necessidade de revisão de competências, já que a Constituição Federal de 1988 não distinguiu os municípios em nenhuma variável. Suas competências administrativas, legislativas e tributárias são exatamente as mesmas, independente do perfil demográfico e/ou dos níveis de desenvolvimento econômico e social. Entendemos que a gestão de políticas públicas em metrópoles precisa de um novo arcabouço legal-institucional e orçamentário, para fazer frente ao volume de demandas nelas concentradas, e a criação de estruturas de governança descentralizadas e intersetoriais. Concordamos com a proposta defendida por Ribeiro et al. (2010) sobre a

(...) necessidade das intervenções governamentais nas metrópoles buscarem a articulação entre os objetivos da assistência social e transferência de renda aos grupos mais vulneráveis e os de reconstrução social, habitacional e urbanística dos territórios, isto é, intervenções orientadas pelos princípios e instrumentos da reforma urbana. Trata-se de tomar o território como elemento de articulação das ações governamentais que visam a construir o sistema de proteção social e quebrar os mecanismos de reprodução das desigualdades e da pobreza (Ribeiro et al., 2010, p. 46).

Com relação à PNAS, consideramos que seria oportuna a adoção de quatro subgrupos de portes populacionais diferenciados para metrópoles, aos quais seriam destinados recursos e responsabilidades proporcionalmente diferenciados:

- São 10 cidades na faixa entre 900.000 a 2.000.000 de habitantes: Guarulhos (SP), Campinas (SP), São Gonçalo (RJ), Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), Recife (PE), São Luís (MA), Maceió (AL), Belém (PA), Goiânia (GO).
- 5 cidades na faixa entre de 200.001 a 3.000.000 habitantes: Belo Horizonte (MG), Salvador (BA), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Brasília (DF).
- 1 cidade na faixa dos 6.000.000 a 7.000.000 habitantes: Rio de Janeiro (RJ)
- 1 na faixa acima de 12.000.000 habitantes: São Paulo (SP).

Simultaneamente verifica-se uma carência de critérios para orientar as regiões metropolitanas, delimitar suas fronteiras para a criação de novos modelos de governança urbana que levem em consideração as diferenças, as funções, os tamanhos e as complexidades de cidades metrópoles, o que é diferente de falarmos em regiões metropolitanas que supõem articulações intermunicipais.

Durante o processo constituinte de 1986-88, a questão da gestão metropolitana foi amplamente discutida, se não pela sociedade em geral, pelo menos no contexto das agências metropolitanas existentes (...) Contudo, o processo constituinte foi marcado por um movimento de “municipalismo a todo custo”, que, no tocante à gestão metropolitana, “jogou fora o bebê com a água do banho”: dada a tradição de centralismo e autoritarismo que caracterizara a gestão metropolitana até então, em vez de democratizar e aprimorar a “fórmula” jurídico-institucional, o Congresso Constituinte não enfrentou a questão metropolitana, remetendo-a de maneira vaga para as constituições estaduais, sem definir quaisquer critérios básicos a serem cumpridos em todo o território nacional – e isso no contexto mais amplo de um forte esvaziamento da esfera estadual no pacto federativo. (Gouvêa, 2005, p. 15).

A distribuição federal de recursos aos municípios não prevê verbas específicas e diferenciadas para metrópoles, o que prejudica os grandes municípios. Há problemas fundamentais na gestão de metrópoles, como, por exemplo, descentralizar a gestão e execução dos serviços e coordenar a prestação desses serviços de forma centralizada em uma única Secretaria. Isso requer o financiamento dessas estruturas de coordenação descentralizada para diagnósticos, planejamentos, instalações, pessoal, infraestrutura e materiais.

Porém, qualquer que seja a forma de cálculo sobre a prestação desses serviços, o déficit na sua quantidade e qualidade é um dos maiores problemas



enfrentados pela Assistência Social hoje. O alto índice de aglomeração de população pobre e vulnerável em grandes áreas metropolitanas, com o acirramento das desigualdades sociais e da pobreza, o desemprego estrutural, o empobrecimento da classe trabalhadora, são graves problemas da atualidade. O que reforçamos é a necessidade da implantação de estruturas administrativas descentralizadas, com planejamento de ações e orçamento específico, que dê conta dessas diferenças e complexidades para a gestão pública da política de assistência social.

Diversos estudos apontam o aumento da precarização no mundo do trabalho, com o desemprego crescente na década atual (2010-2020), que tem como consequências o surgimento do precariado que somados à população em situação de pobreza e extrema pobreza, sofrem com a vulnerabilidade dos seus meios de sobrevivência, engrossando a fileira dos que necessitam de políticas públicas para garantir sua sobrevivência. E por mais que tenhamos clareza dos limites da política de Assistência Social, que não tem como proposta resolver as expressões da “questão social”, da pobreza ou da desigualdade, consideramos que no cenário atual ela se faz cada vez mais necessária para garantir direitos mínimos para um contingente cada vez maior da população em situação de exclusão dos direitos básicos de cidadania:

É fundamental, nesse sentido, de que nenhum marco para governar metrópoles foi produzido até agora pelo processo de redemocratização/descentralização da gestão pública. Não se “reconstruiu nem se reconceituou” o lócus político metropolitano no país, apesar do processo de municipalização de determinadas políticas. Esperamos com essa pesquisa contribuir para o diálogo e a atenção para a gestão em metrópoles - assunto que vem ganhando destaque no debate nacional.

Abaixo apresentamos através de um quadro síntese, informações sobre os dois municípios pesquisados, em termos de situação econômica da população, cobertura dos programas, serviços e benefícios do SUAS e recursos utilizados na Política de Assistência Social. Os dados foram obtidos no site do MDS/SAGI/Relatórios de Informação Social em janeiro de 2021 e são relativos ao ano 2020.

Quadro 15- População atendida e volume de recursos transferidos para programas, benefícios e serviços de Assistência Social em Belo Horizonte e Rio de Janeiro (2020)

INDICADORES	BELO HORIZONTE	RIO DE JANEIRO
POPULAÇÃO TOTAL (IBGE 2010)	2.521.564	6.688.927
POPULAÇÃO EM EXTREMA POBREZA*	32.406	178.815
<b>CADÚNICO (OUT. 2020)</b>		
TOTAL DE FAMÍLIAS CADASTRADAS	176.432	521.972
FAMÍLIAS INSCRITAS EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA	61.576	274.787
FAMÍLIAS INSCRITAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA	17.869	60.261
FAMÍLIAS INSCRITAS EM SITUAÇÃO DE BAIXA RENDA	46.970	96.921
TOTAL DE PESSOAS CADASTRADAS	439.831	1.332.837
PESSOAS INSCRITAS EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA	156.112	709.891
PESSOAS INSCRITAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA	58.030	169.140
PESSOAS INSCRITAS EM SITUAÇÃO DE BAIXA RENDA	137.817	257.495
<b>BOLSA FAMÍLIA (NOV. 2020)</b>		
FAMÍLIAS INSCRITAS NO BOLSA FAMÍLIA	67.177 (7,45% da população total)	252.730 (11,19% da população total)
BENEFÍCIO MEDIO MENSAL	309,27	329,39
REPASSE ANUAL 2019	115.540.953,00	508.097.944,00
REPASSE ANUAL ATÉ NOV 2020	424.640.832,00	1.835.144.578,00
TOTAL DE BENEFÍCIOS DO BOLSA FAMÍLIA EM 2020	188.175	763.447
<b>ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA</b>		
IGD BOLSA FAMÍLIA MÉDIO	0,86	0,86
REPASSE ATÉ AGOSTO/2020	2.038.717,97	8.021.121,86
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC		
TOTAL DE BENEFICIÁRIOS (NOV. 2020)	46.982	113.434
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	22.261	39.012
IDOSOS	24.721	74.422
REPASSE EM 2019 PESSOA C/ DEFICIÊNCIA	272.641.229,44	478.814.409,39
REPASSE EM 2020 PESSOA C/ DEFICIÊNCIA (ATÉ NOV.2020)	258.520.092,06	842.049.752,81
REPASSE EM 2019 IDOSO	290.609.650,61	838.621.015,03
REPASSE EM 2020 IDOSO (ATÉ NOV.2020)	553.433.127,38	842.049.752,81
<b>RENDA MENSAL VITALÍCIA</b>		
TOTAL DE BENEFICIÁRIOS (NOV. 2020)	894	619
REPASSE EM 2019	12.858.528,42	9.000.178,41
REPASSE EM 2020 (até nov.2020)	10.829.838,94	7.439.593,53
<b>ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA – IGD-SUAS</b>		
ID CRAS MÉDIO	0,84	0,96
EXECUÇÃO AJUSTE FINANCEIRO	0,82	0,81
IGD MUNICIPAL	0,84	1,00
NÚMERO DE CRAS EXISTENTES	34	47
NÚMERO DE CREAS EXISTENTES	9	14
NÚMERO DE CENTROS POP EXISTENTES	3	2
NÚMERO DE UNIDADES DE ACOLOHIMENTO EXISTENTES	107	104

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis no Relatório de Informações Sociais/SAGI/MDS/2020, consultados em Jan. 2021.

Como podemos observar no quadro acima, o Rio de Janeiro tem mais do que o dobro da população de Belo Horizonte. Não são metrópoles da mesma grandeza e, portanto, não devem ser tratadas como equivalentes. Por isso nosso esforço analítico será o de verificar em relação ao seu próprio universo populacional elegível como público potencial dos serviços, programas e benefícios da política de assistência social (famílias inscritas no CADÚNICO), qual o desempenho de cada metrópole na implantação do SUAS em termos absolutos e percentuais, para em seguida fazer uma análise comparativa entre as duas metrópoles da região Sudeste.

O Rio de Janeiro, a segunda maior metrópole do país, conta com 47 CRAS. Para atender o total da população inscrita no CADUNICO conforme a NOB-SUAS (1 CRAS para cada 5000 famílias referenciadas) deveria ter 104 CRAS, ou seja, tem um déficit de 57 unidades. Na situação atual, cada CRAS é responsável em média por acompanhar 11.105 famílias, mais do que o dobro previsto pela NOB-RH. Também é desigual a distribuição dos centros de referência nos territórios da cidade, sendo a Zona Oeste a região que concentra um grande bolsão de pobreza, menor IDH da cidade<sup>21</sup>, e dispõe de poucas unidades.

Já Belo Horizonte destaca-se positivamente por superar a regra prevista de nº de CRAS, com 3 unidades a mais. A média de famílias atendidas por CRAS é de 4.228.

Segundo os dados da Coordenadoria de Gestão da Informação da SMSDH-RJ, publicados no Boletim de Informações da SMSDH /RJ, de outubro de 2019, o cálculo feito pelo MDS condiciona a criação dos CRAS ao número de famílias com renda até ½ salário mínimo, o que limita o universo de famílias a serem referenciadas ao CRAS nos municípios, numa perspectiva de focalização nos mais pobres. Nessa concepção, o quantitativo de unidades previstas é obviamente menor, porque não considera o universo total de famílias inscritas no CADÚNICO.

Dados do Ministério da Cidadania indicam que para atingir 100% de cobertura (famílias cadastradas no CadÚnico com renda até ½ s.m.) seria necessário implantar 1.031 novos CRAS no território nacional. Os maiores déficits de CRAS estão concentrados em metrópoles e nos municípios de grande porte: São Paulo, Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro, Recife, Manaus, Belém, São Luís, Jaboatão, Maceió (BRASIL, 2018). Com base neste cálculo, para o município do Rio de Janeiro seria necessário o total de **78 CRAS**. Os maiores déficits estão concentrados nas áreas da 4ª CASDH e 10ª CASDH, que precisariam para atingir a taxa de cobertura acima indicada, o total de **13 e 11 CRAS**, respectivamente. A PNAS/2004 destaca que a

<sup>21</sup> Segundo o Plano Municipal de Assistência Social/SMSDH RJ 2018-2021.

localização dos CRAS deve priorizar, sobretudo, os territórios com maiores índices de vulnerabilidade social. As áreas de abrangência destas unidades nos distintos municípios representam mais do que um simples recorte territorial. Devem-se considerar as especificidades dos espaços intraurbanos existentes, com as respectivas dinâmicas do cotidiano da população, que traduzem demandas e desafios para o planejamento e a operacionalização da política de assistência social em âmbito local. (Boletim de Informações Sociais /CGI/SMSDH RJ, nº 1, 2019, p. 4).

Chama nossa atenção o alto índice de “famílias em extrema pobreza” nessas metrópoles. Verificamos que Belo Horizonte conta com 61.576 famílias nessa condição, e elas representam 34,9% do total de famílias inscritas no CADÚNICO (176.432). No Rio de Janeiro, são 274.787 famílias em extrema pobreza, para um total de 521.972 inscritas no CADÚNICO, e elas representam 52,64% do total de inscritos. A população em extrema pobreza é 4 vezes maior no Rio de Janeiro, o que em tese indicaria que os recursos e a rede de serviços e benefícios deveria ser 4 vezes maior no RJ em relação à BH, o que não se verifica.

Em relação ao Programa Bolsa Família foram contempladas no programa não só as famílias em extrema pobreza, mas também as consideradas em uma faixa acima, em situação de pobreza. Foram cadastradas no PBF 67.177 famílias em BH (7,45% da população total) e 252.730 famílias no RJ (11,19% da população total), o que indica um percentual maior de famílias a demandar serviços no Rio de Janeiro.

Em relação ao número de inscritos no CADÚNICO, Belo Horizonte contemplou no Programa Bolsa Família 38,07 % famílias e o Rio de Janeiro 48,41 % do total de famílias inscritas. Ambas as metrópoles precisam aumentar muito sua capacidade de garantir uma Proteção Social de renda e incluir famílias no PBF, e isso depende de capacidade instalada, de recursos humanos para a realização do cadastro e equipe técnica para acompanhamento dessas famílias, bem como de recursos federais para a efetivação da transferência de renda para as famílias, bem como para os serviços previstos para serem oferecidos nos Centros de Referência de Assistência Social. Aqui reside um dos grandes dilemas das metrópoles, pois o empobrecimento da população é flagrante, cada vez maior, e requer não só as ações da política de Assistência Social, mas do conjunto de políticas setoriais de Trabalho e Renda, Educação, Cultura, Habitação, Saneamento Básico, Saúde, Direitos Humanos.

Já em relação à Proteção Social Especial de Média Complexidade, os dados revelam uma grande limitação na quantidade de CREAS, se comparado aos CRAS,

principalmente se considerarmos que no universo de famílias inscritas no CADÚNICO, a concentração de famílias em situação de risco e violação de direitos, suscetíveis ao rompimento de vínculos familiares e comunitários nas metrópoles é muito grande. O cálculo do número de unidade de CREAS baseia-se nos seguintes parâmetros:

Dois aspectos centrais são considerados para implantação dos CREAS nos municípios e no Distrito Federal: a projeção da demanda a ser atendida e o porte populacional dos municípios. No caso das metrópoles, por exemplo, o parâmetro de referência, é a implantação de 1 CREAS a cada 200.000 habitantes. Todavia, há que se considerar outros aspectos levantados no diagnóstico socio territorial de cada município (Brasil, 2011).

Usando esse parâmetro, em BH seriam necessários 12 CREAS (3 a mais do que os 9 atuais) e no Rio de Janeiro 33 (19 a mais em relação aos 14 atuais). Mas, se fizermos uma divisão do número de famílias em extrema pobreza (as mais vulneráveis) inscritas no CADÚNICO pelo número de CREAS existentes atualmente, teremos a seguinte média de famílias referenciadas por unidade:

- . Rio de Janeiro: atualmente com 14 CREAS, cada unidade seria responsável pela cobertura de 19.627,64 famílias em média.
- . Belo Horizonte: com 9 CREAS, sendo cada um responsável pela cobertura 6.841,7 famílias em média.

Como podemos observar, no Rio de Janeiro é absolutamente inviável o trabalho técnico em termos de acompanhamento sistemático e atenção especializada na situação atual. Já em BH esse número de aproxima do referencial utilizado para os CRAS (5000 famílias por unidade).

Consideramos que não é possível utilizar o mesmo raciocínio desenvolvido até então para os CRAS e CREAS para fazer a estimativa de número de unidades necessárias para atender à população em situação de rua (pelo número de famílias inscritas no CadÚnico ou em extrema pobreza). Seria necessário considerar dados obtidos por censo específico de população em situação de rua ou estudo específico da vigilância socioassistencial nos dois municípios, para estimar o número de Centros de Atendimento à População em Situação de Rua – CENTRO-POP e de Unidades Municipais de Acolhimento para População em Situação de Rua. A NOB/SUAS prevê no máximo 50 beneficiários por unidade de acolhimento, considerando que elas devem atender aos grupamentos específicos (crianças, adolescentes, famílias, adultos, idosos).

Pelos dados disponíveis no Relatório de Informações Sociais do atual Ministério da Cidadania (SAGI/MC), em jan./2021 poderíamos dizer que em tese a capacidade de atendimento instalada no Rio de Janeiro (105 unidades de acolhimento institucional), possibilita o acolhimento de 5250 pessoas. E em BH, com 107 unidades, a capacidade seria de atender em tese, 5350 pessoas. Nesse aspecto, a discrepância entre a capacidade instalada e a população em situação de extrema pobreza é muito gritante no RJ (população em extrema pobreza :178.815 no RJ e 32.406 em BH). Com uma população em extrema pobreza 5 vezes maior que a de BH, e a rede de acolhimento do RJ é praticamente a mesma (105/107 unidades), e o déficit de vagas associado à precariedade das instalações é apontada por técnicos e gestores como um grande problema.

Com relação ao volume de recursos, constatamos que no RJ é proporcionalmente menor, não chega ao dobro dos recursos totais disponíveis para BH, conforme o quadro abaixo. Não está no escopo de nossa pesquisa fazer um levantamento sobre os recursos investidos na política de Assistência Social nas duas cidades ao longo das duas décadas, mas é extremamente preocupante o dado abaixo, que revela a incompatibilidade dos recursos disponíveis para o tamanho dos desafios a serem enfrentados, principalmente no RJ.

Quadro 16- Total de recursos repassados pelo Fundo Municipal/Estadual de Assistência Social EM 2020

RUBRICAS	BELO HORIZONTE	RIO DE JANEIRO
ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA - IGD BF	3.050.326,79	11.982.981,87
REPASSE PARA PROGRAMAS	31.691.225,57	43.519.116,05
REPASSE PARA SERVIÇOS	13.240.220,98	17.496.963,06
TOTAL DE REPASSE DO FUNDO	47.981.773,34	72.999.060,98

Fonte: Elaboração própria com base nos dados extraídos do Relatório de Informações Sociais da SAGI/MC em jan.2021.

Mais uma vez, num mero exercício de análise, se dividirmos o volume total de recursos repassados pelo Fundo Municipal pelo número de famílias inscritas no CADÚNICO, teremos o seguinte valor médio por família: BH: R\$275,07 e no RJ R\$10,81. Esse é um dado alarmante.

Chama nossa atenção que nos diversos indicadores analisados, o Rio de Janeiro, mantém proporcionalmente em relação ao seu próprio universo cadastrado, uma rede de assistência social menor que a de Belo Horizonte, apresentando um grande déficit de unidades públicas de CRAS, CREAS, Centros Pop e Unidades de

Acolhimento, reflexo do aporte de recursos limitados para a Política de Assistência Social na cidade.

Não poderíamos deixar de mencionar que o ano de 2020 foi atípico em função da pandemia do Coronavírus, que acarretou em grande sofrimento para a população usuária e trabalhadores, bem como em enormes desafios para a gestão de políticas públicas de saúde, educação, assistência. Em março de 2021 ultrapassamos a marca de mais de 300.000 mortos no país, e no ranking internacional somos o país com maior índice de contaminação e mortalidade, ultrapassando os EUA.

As medidas de socorro a população custaram a ser definidas pelo governo federal que após muita pressão do Congresso Nacional liberou em 2020 um auxílio emergencial para a população no valor de R\$600,00 mensais, e enviou recursos para estados e municípios tardiamente. Em 2021 a situação se agravou, e ocorreu um colapso no sistema público de saúde em vários estados. Diante de inúmeras denúncias e pressão sobre a situação de calamidade pública, medidas extremas de isolamento social foram tomadas por diversos municípios e estados, mesmo diante todo o empenho do presidente da república em impedir tais medidas. Finalmente, após muitas críticas, o Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, um militar, foi substituído por um médico à frente do Ministério, e o auxílio emergencial que havia sido interrompido voltou a ser anunciado a partir de março, agora reduzido ao valor de R\$250,00.

Cabe destacar que isso ocorre no mesmo mês em que os inquéritos da Operação Lava Jato que envolviam o ex-presidente Lula foram anulados e o ministro Sergio Moro foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal como em suspeição em relação aos procedimentos adotados durante o referido inquérito. O ex-presidente Lula, de posse de seus direitos políticos ressurgiu como liderança de oposição ao presidente Jair Bolsonaro e possível candidato nas eleições presidenciais de 2022.

Demonstrando uma intenção deliberada em desqualificar os sistemas elaborados pelo MDS (CADÚNICO e Programa Bolsa Família), o governo federal e o atual Ministro da Cidadania (Onyx Lorenzoni) passaram a gestão do benefício emergencial diretamente para a Caixa Econômica Federal, e o cadastro para o auxílio emergencial foi realizado via aplicativo de celular, o que dificultou bastante o acesso para o segmento mais excluído/empobrecido da população.

Apesar desse movimento do governo federal, o foram utilizados também o cadastro do CADÚNICO e do PBF para acesso ao auxílio emergencial, e as unidades da rede da Assistência Social ficaram sobrecarregadas para atender as demandas da população, e os trabalhadores em situação de risco por causa da contaminação e a dificuldade em manter condições de trabalho seguras, com escassez de equipamentos de proteção social, máscaras, álcool gel e distanciamento adequado nas unidades.

Os dados do Relatório de Informação da SAGI/MC apontam que o número de pessoas elegíveis para o auxílio emergencial disponibilizado pelo governo federal chegou a 692.044 em BH e 2.070.785 no RJ, e demonstram que a ampliação da faixa de renda para inclusão nesse benefício e formas de credenciamento distintas levou a um quantitativo muito superior de pessoas cadastradas pela Caixa Econômica Federal em relação ao CADUNICO e PBF. O que sem dúvida significa um avanço em ampliar o universo de usuários a receberem esse auxílio emergencial em tempos de crise econômica agravada pela pandemia, muitos dos quais ficaram desempregados ou impossibilitados de exercer suas atividades informais ou formais (pequenos empreendedores), comerciantes, etc. No próximo quadro, podemos verificar o quantitativo de pessoas atendidas e o volume de recursos disponibilizados pelo governo federal.

Quadro 17- População atendida pelo Auxílio Emergencial em virtude da pandemia do Coronavírus e volume de recursos repassados aos municípios

AUXÍLIO EMERGENCIAL	BH	RJ
<b>TOTAL DE PESSOAS ELEGÍVEIS</b>	<b>692.044</b>	<b>2.070.785</b>
PELO BOLSA FAMÍLIA	81.095	328.437
PELO CADÚNICO (NÃO PBF)	78.653	183.808
PELO APLICATIVO DA CAIXA	532.296	1.558.540
<b>VALOR TOTAL REPASSADO</b>	<b>2.249.553.000,00</b>	<b>7.082.228.400</b>
REPASSADO PELO BOLSA FAMÍLIA	327.607.200,00	1.425.712.200
REPASSADO PELO CADÚNICO (NÃO PBF)	252.954.000,00	616.591.200
REPASSADO PELO APLICATIVO DA CAIXA	1.668.991.800,00	5.039.925.000

Fonte: Elaboração própria com base nos dados extraídos do Relatório de Informações Sociais da SAGI/MC em jan.2021.

Concluindo nossa análise sobre a cobertura da política de Assistência Social nas duas metrópoles, podemos afirmar que houve a implementação da Política de Assistência Social conforme as diretrizes da NOB-SUAS, em um esforço de gestores e técnicos do governo federal, dos governos estaduais e municipais, marcadamente no período 2004 a 2016, de ressignificar a Assistência Social em novos padrões de profissionalismo, atendimento e serviços. Mas esse período foi



insuficiente para consolidar uma cultura política capaz de sustentá-la no cenário nacional enquanto política pública de Estado, permanente, e não de um governo ou partido específico. Aparentemente também não foi um tempo suficiente para ampliar o grau de conhecimento a cerca dessa política pelos gestores, profissionais e população, e de conquistar reconhecimento e legitimidade no rol de políticas públicas. A partir do golpe que derrubou a presidenta Dilma, e da gestão do presidente Michel Temer, começa o declínio dos investimentos técnicos, políticos, financeiros, institucionais no SUAS, mediante uma onda de conservadorismo e retrocesso, começando pela escolha de ministros para a pasta que desconhecem e desqualificam essa política. Desde então, os desafios só aumentam e a política de Assistência Social se configura no cenário atual (2020-2021), incapaz de afiançar todas as seguranças e benefícios na proporção necessária em tempos adversos de precarização das relações de trabalho, sendo alvo de cortes de recursos, desestruturação e desprestígio nos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro. Os militantes do Movimento em Defesa da Assistência Social que deixaram o Ministério e retornaram para suas cidades de origem, não conseguem encontrar nos dias atuais interlocutores no governo federal (Ministério da Cidadania, Câmara de Deputados e Senadores) abertos ao diálogo e comprometidos com essa luta, com força para reverter esse quadro, são minoria. “A janela de oportunidades” se fechou. Somente com pressão política sobre os governantes e com organização coletiva e propositiva dos trabalhadores do SUAS, da população que sofre com o desemprego e com essas sequelas da “questão social”, poderemos reverter esse quadro.

A constituição de uma Seguridade Social que contemple o atendimento da classe trabalhadora nos seus segmentos vinculados – formalmente ou não – ao mercado de trabalho implica no estabelecimento da luta de classes num patamar que exige sua organização numa dimensão que tenha como horizonte uma perspectiva emancipatória e que considere a consecução de direitos no sentido da constituição de reformas que permitam estas condições se consolidarem, para que esta mobilização possa ser, inclusive, promovida. O destaque da assistência social dentre as políticas sociais segue um processo que alça os programas de combate à pobreza à condição de principais intervenções estatais no trato da questão social. A constituição da Seguridade Social, numa perspectiva ampliada, que preveja o redimensionamento da política econômica praticada nos últimos governos, é condição para o avanço das mobilizações e das lutas para a consecução de direitos. É um movimento intrínseco: para o estabelecimento de mobilizações para a afirmação e consolidação de direitos, se faz necessária a organização e pressão dos trabalhadores e, para empreender este processo, é fundamental que seus segmentos tenham suas necessidades de reprodução social atendidas. (Moraes, 2010, p. 187).

### 3

## **Análise da implementação da Gestão do Trabalho no Rio de Janeiro**

Neste capítulo abordaremos no primeiro tópico a trajetória da Assistência Social em Belo Horizonte, com recorte histórico a partir da década de 80, período no qual ocorrem lutas pela redemocratização do país e por conquista de direitos e políticas sociais, dentre as quais a de Assistência Social. No segundo tópico abordaremos a análise de implementação das dimensões da Gestão do Trabalho a partir dos documentos municipais e da visão dos entrevistados.

### **3.1.**

#### **Histórico da estruturação da Assistência Social no município**

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foi criada na gestão do prefeito Israel Klabin, através da Lei Municipal nº 2291, de 20 de setembro de 1979, após a extinção da Coordenadoria de Bem-Estar Social pelo Decreto nº 2.290 de 20/09/1979. Sua estrutura organizacional foi composta por três Coordenadorias: Coordenação de Desenvolvimento Comunitário – CDC, Coordenação de Bem-estar Social – CBE e Coordenação de Regiões Administrativas – CRA. Os programas desenvolvidos contemplavam diversas frentes de trabalho e públicos distintos.

Dentre os programas e projetos desenvolvidos sob sua responsabilidade estavam: Programa Famílias Solidárias; Programa Lazer, Programa Posto de Emprego; Programa Creche Casulo; Programas de Obras Sociais; Programa de Voluntários; Defesa Civil e Plantão; Implantação das Casas das Crianças; Escolas Comunitárias (em parceria com UNICEF), Implantação dos Plantões de Serviço Social Regional. (Motta, 2016, p. 192).

O processo de redemocratização do país possibilitou a realização de eleições diretas para governador em 1982, tendo sido eleito no estado do Rio de Janeiro como governador Leonel Brizola. O clima de agitação e insatisfação da população diante dos problemas sociais que já vinham se acirrando, provocaram uma forte efervescência das Associações de Moradores de Bairros e Associações de

Moradores de Favelas, com passeatas e protestos em posicionamento contrário à remoção de favelas e na luta por direitos à saneamento, educação, saúde, creches.

Com uma liderança carismática, o governador Brizola estabeleceu uma relação direta com os representantes das associações de moradores de bairros e favelas como interlocutores e parceiros na realização de inúmeros projetos de Mutirão nas comunidades (o Estado entrava com o material e as comunidades com a mão de obra).

Como a sede do governo estadual era na cidade do Rio de Janeiro, Brizola influenciava fortemente a direção política da prefeitura, cujo prefeito Marcelo Alencar caminhou no mesmo movimento de redemocratização das relações Estado e Sociedade, estabelecendo uma nova forma de interlocução com as associações de moradores de favelas, através de projetos de mutirão para resolver problemas de saneamento, abastecimento de água e luz, e alguns projetos de melhorias habitacionais nas favelas. Ele inaugura um novo período, no qual não ocorrem mais as remoções e sim, os serviços públicos começam a chegar às favelas. A criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social ocorreu em um contexto de criação de políticas públicas para as favelas, com foco em programas e projetos habitacionais, de saneamento e levou a SMDS a ser reconhecida popularmente como a Prefeitura dos pobres/favelados. Nesse processo houve também a cooptação de lideranças do movimento de bairros e favelas para ocupação de cargos públicos e atuação como cabos eleitorais.

Segundo Motta (2016), em 1985 foi realizado um concurso público para assistentes sociais para a Secretaria Municipal de Saúde. A SMDS passou a contar com 5 coordenadorias: Coordenação de Serviços Sociais Regionais – CSSR, Coordenação de Assuntos Fundiários- COASF, Coordenação de Programas Sociais – CPS, Coordenação de Emergência e Serviço Social – CES e Coordenadoria de Engenharia e Urbanismo- CEU.

Em 1986 ocorreu a alteração na estrutura da SMDS por meio do Decreto nº 6.250 de 05/11/1986, que ampliou seu escopo de trabalho, incluindo em sua estrutura: o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social - FUNDO RIO – entidade autárquica, criada com o objetivo de captação de recursos financeiros para promover o desenvolvimento social do Município do Rio de Janeiro (criado pela Lei nº 110 de 23 de agosto de 1979); a Fundação Municipal Lar Escola Francisco de Paula – FUNLAR, entidade de assistência à pessoas com deficiência; as

Assessorias Jurídica, de Comunicação Social, e de Planejamento e Orçamento; a Superintendência de Desenvolvimento Comunitário; e a Superintendência de Serviços Sociais Regionais (seis distritos, vinte e quatro regiões administrativas e vinte e quatro Serviços Sociais Regionais) (Motta, 2016).

Na gestão do prefeito Saturnino Braga (1986-1988), vinculado às alas progressistas que formaram a FRENTE RIO, o município enfrentava uma crise financeira, enchentes de grandes proporções atingiram a cidade, e foi deflagrada uma greve do funcionalismo público municipal. O Secretário de Desenvolvimento Social Sergio Andrea garantiu a chamada de aproximadamente 50 assistentes sociais aprovadas no concurso da saúde para sua pasta, que foram inseridos na Coordenação de Serviços Sociais Regionais, isto é, nas 30 Regiões Administrativas existentes à época. Em 1990 foram chamadas cerca de 130 assistentes sociais do mesmo concurso (da Saúde).

Durante a gestão do secretário Sergio Andreas a prioridade foi a questão habitacional. Foram realizados alguns estudos avaliativos sobre a urbanização de favelas, reestruturação do programa de creches (bases metodológicas) e projeto de saúde comunitária. A SMDS através dos Serviços Sociais Regionais realizou um levantamento das favelas localizadas em áreas de risco. Foram implantados vários programas sociais no município (Programa de Assentamento, Programa de Urbanização, Programa de regularização Fundiária das terras do IAPAS, Programas específicos dos Serviços Sociais Regionais, Programa de Defesa Civil Comunitária e Atendimento Emergencial. (Motta, 2016, p. 193).

A Secretaria contava também em seu quadro com profissionais de nível superior como pedagogos, psicólogos, sociólogos, que assumiram papel importante na condução da Secretaria. Mas, em função do ingresso de assistentes sociais via concurso, de 1985 a 1990, o primeiro grupo passou a ser minoria e perdeu força política e as assistentes sociais foram assumindo um papel de destaque na Secretaria.

Em 1994, com a chegada da Secretária de Desenvolvimento Social Wanda Engels, tem início um novo processo de planejamento na SMDS, com a participação dos profissionais, no sentido da implementação das diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, aprovada em 1993. Uma nova reestruturação é realizada com a criação das 10 Coordenadorias Regionais de Assistência Social - CRs e dos CEMASIS- Centros Municipais de Atendimento Social Integrado, descentralizando a coordenação das ações sociais nas diversas

regiões da cidade. Os CEMASIS passam a ser os polos de atendimento à população com serviços sociais. As ações pertinentes à política habitacional foram encaminhadas para a recém-criada Secretaria de Habitação. As ações específicas de assistência social começam a ser melhor delineadas.



Figura 2- Mapa da Divisão Territorial das Coordenadorias Regionais de Assistência Social.  
Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2018- 2021.

Com a extinção da Fundação Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) a partir de 1996, ocorreu a transferência para Estados e Municípios da rede de serviços de ação continuada, descentralização técnico-administrativa. A SMDS assumiu a gestão das creches. Neste mesmo ano foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social (Lei nº 2.469 de 30/08/1996) e o Fundo Municipal de Assistência Social.

Em 2001 foi criado o Sistema Municipal de Assistência Social – SIMAS (Lei nº 3.343/2001), com vistas ao planejamento, coordenação, supervisão das ações, além do provimento de assistentes sociais para todos os órgãos da Prefeitura, de acordo com o modelo matricial implantado na Prefeitura. O Decreto nº 21.058/2002 da PCRJ cria a Coordenadoria Geral do Sistema Municipal de Assistência Social (CGSIMAS) e estabelece a conceituação, a estrutura, os órgãos integrantes do sistema, as competências dos órgãos, os agentes do sistema e os de apoio previstos no Decreto nº 21.059/2002. Por esta lei, os principais “agentes do sistema”, no caso os assistentes sociais, só poderiam ser admitidos via concurso público, sendo vedada a contratação desses profissionais no âmbito da Prefeitura.

Através da lei do SIMAS foram regulamentadas as gratificações específicas de acordo com a categoria funcional, fazendo a distinção entre os Agentes do Sistema e os Agentes de Apoio de nível superior, médio e fundamental, assim como pelos Eixos de Proteção e de Promoção. A Coordenadoria Geral do SIMAS passa a ter como competências: coordenar, supervisionar, orientar e controlar tecnicamente as ações dos Assistentes Sociais no desempenho de suas funções no âmbito da administração direta, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Município do Rio de Janeiro (Decreto 21.058/2002).

Em 2002 a Prefeitura realizou um concurso público de grande porte para a categoria de assistentes sociais e psicólogos para a política de saúde. A partir de 2003 a SMDS inicia a convocação de assistentes sociais do banco de aprovados do concurso da Saúde. Esse processo gerou bastante tensão, pois muitos profissionais reclamaram que fizeram concurso para trabalhar na Secretaria de Saúde e não na Secretaria de Desenvolvimento Social, e que esta era uma medida arbitrária.

Entre os anos de 2001 e 2005, foi facultado aos profissionais de Serviço Social optar por estar ou não vinculado ao Sistema matricial, o que foi resultado de intensa mobilização da categoria ainda em 2001, quando da publicização da legislação do SIMAS. No entanto, com a nova estrutura organizacional da SMDS em 2005 foi determinada a remoção de todos os profissionais estatutários de Serviço Social das diferentes secretarias para o órgão matriz, como determinava a Lei do SIMAS. (Entrevistada nº 6).

Segundo o depoimento de uma das entrevistadas que vivenciou esse momento, a criação do SIMAS foi um processo autoritário, no qual as diversas secretarias e profissionais não foram ouvidos, e que provocou enormes desconfortos para os assistentes sociais que estavam nos outros órgãos, pois segundo elas “de uma hora para outra a regra do jogo mudou” e elas passariam a estar subordinadas a um órgão completamente diferente daquele no qual atuavam e para o qual fizeram o concurso.

Eu acho que a Lei do SIMAS tem um erro de concepção. Representou o interesse de um grupo de servidores que queria abarcar os profissionais da saúde para reverter o predomínio que havia na época, de um corpo técnico na Assistência dominado por contratados. Mas tinha um erro de concepção teórica fundante, um grande equívoco: elas achavam que os assistentes sociais iriam para as outras pastas “fazer, executar a Política de Assistência” e não as políticas setoriais específicas, como no caso da saúde. Mas no primeiro momento elas (da Assistência) não conseguiram trazer os assistentes sociais da saúde. Teve muita resistência, movimento coletivo. Aí a coordenação do SIMAS abriu a possibilidade de cada profissional decidir se queria ficar na Saúde ou se queria ir para a Assistência. Muitos foram e outros

permaneceram na Saúde. Quem permaneceu na Saúde teve que assinar um documento abrindo mão da gratificação de quem iria para a Assistência (330% sobre o salário base), que era maior do que a de quem ficaria na Saúde (220% sobre o salário base). Depois, na gestão do Marcelo Garcia, fomos todos removidos de maneira autoritária para a Assistência. Desde a criação da Lei do SIMAS não tivemos mais sossego. Acho que não deveria ter esse sistema matricial. Cada Secretaria deveria ser responsável pela sua força de trabalho. (Entrevistada nº 9).

Esse foi o momento em que houve uma grande mobilização das assistentes sociais em manifestações e atos públicos, e com resultados positivos à medida que conseguiu suspender por alguns anos a transferência, que depois se efetivou em 2005.

O relato da profissional entrevistada demonstra a complexa forma de gestão da força de trabalho na Prefeitura do Rio de Janeiro, e que o Sistema matricial pensado inicialmente como um modelo gerencial que uniformizaria e garantiria uma coordenação dos profissionais assistentes sociais em todas as Secretarias, foi complexo e contraditório, com avanços para a política de Assistência Social, mas com limitações para as outras pastas. Dentre os problemas que decorrem desse modelo, apontamos algumas questões: Como gerenciar tecnicamente o trabalho dos assistentes sociais em outras pastas, a partir do olhar de quem está na Assistência? A Coordenação do SIMAS não deveria ser um órgão vinculado ao Gabinete ou à Casa Civil, e não a uma secretaria específica, para garantir um tratamento isonômico aos profissionais nas diferentes pastas? Como garantir recursos para pessoal, realizar concurso para atender as demandas de todas as pastas, sem que cada pasta assuma os recursos necessários à manutenção da folha salarial em seu orçamento específico? Como admitir diferenças de salário base e de gratificações entre os profissionais que estão na execução e na gestão de políticas públicas nos órgãos do mesmo município?

Um outro aspecto peculiar da gestão da força de trabalho na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foi a incorporação de agentes comunitários não concursados como servidores públicos. Isso ocorreu pela longa tradição de creches e escolas comunitárias na cidade, que começaram a ser apoiadas através de convênios inicialmente com a LBA e posteriormente com a Prefeitura. Com a mudança na legislação nacional em torno das Creches, que passaram a ser reconhecidas como uma responsabilidade da política pública de Educação, sob o paradigma do direito à educação infantil, e não mais como era concebido tradicionalmente, como responsabilidade da política de Assistência Social, na

perspectiva do direito assistencial às famílias e crianças das camadas empobrecidas, em 2006 ocorre a transferência das creches municipais da SMDS para a Secretaria Municipal de Educação em atendimento a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Esse processo foi cheio de conflitos e lutas de resistência por parte dos trabalhadores das creches e técnicos da SMDS que assessoravam as creches comunitárias, tendo em vista uma forte vinculação dos agentes comunitários com a Secretaria de Desenvolvimento Social desenvolvida ao longo de muitos anos. Foram realizadas manifestações e greves, contra a transferência para a Educação e contra as possíveis demissões. As trabalhadoras das creches eram reconhecidas como “agentes comunitárias” e não foram incorporadas pela Secretaria de Educação, permanecendo durante anos na SMDS exercendo funções de apoio como merendeiras, serviços gerais, recepcionistas, educadoras sociais dos projetos com crianças, adolescentes e idosos. Aquelas com maior grau de escolaridade atuavam como apoio administrativo nas unidades, programas e serviços, bem como nas coordenadorias regionais. Depois de anos de luta foram incorporadas ao quadro de pessoal efetivo da Secretaria Municipal de Assistência Social, com status de funcionários públicos, o que representou uma importante vitória da organização desses trabalhadores.

A política de Assistência Social começa a ganhar identidade e institucionalidade própria no município do Rio de Janeiro, com a transformação da Secretaria de Desenvolvimento Social em Secretaria Municipal de Assistência Social através da Lei Municipal nº 3.743 de 07/05/2004, na gestão do então Secretário Marcelo Garcia. Os CEMASIS passam a ser denominados de Centros de Referência da Assistência Social através do Decreto Municipal nº 24.275 de 18/10/2004. Ocorrem também mudanças com o desligamento do Fundo Rio e da FUNLAR da estrutura da Secretaria.

Um outro marco na história da Assistência Social no município foi a criação do Programa Bolsa Família em 2003, que impactou fortemente o trabalho dos assistentes sociais na cidade, pois as demandas e metas de cadastramento eram muito grandes, e o Secretário Marcelo Garcia colocou muito empenho na implantação do Programa no município, transformando-o no carro-chefe do trabalho nas unidades, que tiveram que começar a ser equipadas com computadores e rede de internet para a realização do CADÚNICO. Segundo o relato de uma das



entrevistadas, podemos ter a dimensão do que esse programa representou e dos sentimentos contraditórios que suscitaram nos profissionais.

O advento da transferência de renda com o Bolsa Família foi uma forma muito interessante de legitimar nossa presença com um serviço concreto, materializável aos olhos da população. Um direito materializado, transcendendo a lógica de cesta básica e cheque cidadão. Dentro de uma comunidade criar um espaço público, um cadastro feito em sistema informatizado. A população começou a chegar. Começamos com uma equipe de 2 assistentes sociais. Em 2006, chegou o pessoal do concurso e chegamos a ter uma equipe de 4 assistentes sociais. Mas o território era enorme, um “mundo”, porque tínhamos que atender toda a população da Maré, de Bonsucesso e de parte da Penha. A partir da transferência de renda nos vimos parte de uma política social de caráter nacional, com uma concepção mais técnica, com novos desafios para os profissionais, de repensarmos nossa atuação. Mas depois se tornou um peso, também foi muito polêmico, houve muita discussão entre os profissionais, porque tivemos que aprender a trabalhar com computador durante o atendimento, eram poucos computadores, a rede não era boa, não haviam salas apropriadas e que garantissem o sigilo do atendimento. Chegamos a fazer cadastro dentro das unidades escolares de 2005 a 2010. Não tinha tempo para mais nada, era só cadastro. Teve dias de sair da unidade às 20:00 porque as filas eram intermináveis. Mas ao mesmo tempo havia pressão para que fizéssemos as visitas domiciliares, as reuniões de grupo. Tinha uma Resolução do Secretário com metas de produtividade, tinha que implantar os serviços de convivência por faixa etária. Muita demanda, muita cobrança da gestão, não sobrava tempo para refletirmos, para estudarmos. Sair para uma reunião externa ou capacitação parecia um escândalo, porque seria menos um profissional para atender à população. A pressão era dos usuários, dos próprios colegas e da direção da unidade, uma loucura. (Entrevistada nº 2).

Em 2007 foi criado o Núcleo de Transferência de Renda na estrutura da Subsecretaria de Proteção Social Básica, tendo como principal função gerenciar o Programa Bolsa Família na cidade. A mesma subsecretaria passou a gerenciar a recém-criada Rede de Proteção ao Educando.

A Rede de Proteção ao Educando – RPE é um projeto macro funcional entre a SMAS e a Secretaria Municipal de Educação, que busca atender aos alunos das escolas municipais e seus familiares. Atuam na RPE em torno de 169 servidores, sendo 112 assistentes sociais e 57 psicólogos, que estão lotados nos CRAS e nos Polos de Atendimento Extra Escolar da SME. (Silva, 2016, p. 276).

Este foi um programa bastante polêmico, pois muitos profissionais não se sentiam integrados à estrutura da SMAS, já que seu trabalho era realizado nas escolas. Eles lutavam pela concepção de um Serviço Social na Educação, que não havia sido pensado pelo órgão gestor da Educação, que delegou a coordenação da rede à equipe do Instituto Helena Antipoff, responsável pela atenção às crianças com necessidades educacionais especiais.

Enquanto o Secretário de Assistência Social Marcelo Garcia defendia a concepção de uma atuação da Assistência Social nas escolas, para fazer o acompanhamento das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Famílias, acompanhando as condicionalidades da educação, a Secretaria de Educação tendia para uma concepção mais voltada para a educação especial ou para o atendimento a alunos com situações problemas. As indefinições sobre as diretrizes do programa, sob a forma de gestão da equipe técnica geraram conflitos tanto na Educação como na Assistência Social. Esse grupo de profissionais não tinha uma identidade e funções equivalentes aos da Assistência Social nem aos da Educação, era um corpo estranho e de certa forma rebelde, porque lutaram por conquistar uma identidade específica para o trabalho da RPE numa perspectiva crítica e ampliada, tendendo para o que depois veio a se constituir como proposta de Serviço Social na Educação.

Esses profissionais buscavam de certa maneira garantir sua autonomia e interferir/participar na “construção do programa”, que não tinha sido planejado de maneira conjunta pelas duas pastas. Em algumas regionais, a equipe estava vinculada diretamente aos CRAS, em outras, ficaram vinculadas às Coordenadorias Regionais de Educação, de acordo com a correlação de forças que se estabelecia no nível local. Essa situação só veio a ser resolvida em 2010, quando todos os assistentes sociais e psicólogos da Rede de Proteção Social foram transferidos definitivamente para a Secretaria de Educação, que passou a gerenciar as equipes, arcar com os custos da folha de pagamento desses profissionais, acabando com a dupla vinculação/subordinação desses profissionais a duas políticas setoriais com visões e práticas distintas.

Na primeira década dos anos 2000 houve um incremento na realização de concursos públicos para assistentes sociais na Prefeitura do Rio de Janeiro, configurando um período extremamente virtuoso no qual a cidade chegou a contar, ao final de 2011, com um total de 992 assistentes sociais servidores públicos, e chegou a ser apontada como a cidade que dispunha do maior número de profissionais concursados no país, segundo o Censo SUAS. Cabe destacar que o último concurso foi realizado em 2006, e nos anos seguintes foram convocados os aprovados desse concurso cuja validade foi prorrogada pelo prefeito.

Quadro 18- Quantitativo de Assistentes Sociais concursados que ingressaram na SMDS no período 2003 a 2011

2003	2004	2006	2007	2008	2009	2011
247	491	106	28	102	10	8

Fonte: DS/SUBG/GRH (Guimarães et al., 2016).

O ingresso desse número significativo de profissionais permitiu que as unidades e os cargos de direção e gestão fossem ocupados somente por assistentes sociais concursados, que substituíram a mão de obra contratada que predominava na secretaria anteriormente. Houve um grande esforço foi para reordenar os serviços a serem oferecidos nos CRAS, CREAS e Unidades de Acolhimento conforme previstos na NOB-SUAS e na NOB-RH. A Secretaria passou a ter um dinamismo e uma intensidade muito grande de trabalho sob a gestão do Secretário Marcelo Garcia, (out 2003 a dez 2008), e se tornou um dos municípios referência nacional na implantação do SUAS.

Esse processo de implementação do SUAS e das diretrizes da NOB-RH no município se deve em grande parte a vinculação do Secretário às instâncias de pactuação e decisão da política em âmbito nacional, como um gestor e militante do Movimento em defesa da Assistência Social em âmbito nacional e local. Em seu histórico foi possível identificar que, antes de ser Secretário Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, Marcelo Garcia foi Secretário Nacional de Assistência Social no governo Fernando Henrique Cardoso, a convite da então Ministra de Desenvolvimento Social Wanda Engels, que já havia sido Secretária Municipal de Desenvolvimento Social no Rio de Janeiro.

Sua atuação nas instâncias deliberativas da política em âmbito nacional, estadual e municipal ocorre vinculada ao seu exercício enquanto gestor federal e depois municipal, mas com aproximações ao grupo de gestores de Niterói e da Secretaria Estadual de Assistência Social (Heloisa Mesquita, Nelma Azeredo, entre outras). Ele fez parte de diversas instâncias de elaboração e gestão da Política de Assistência Social, onde as normativas foram sendo formuladas e pactuadas: Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS, tendo sido presidente por um mandato; membro do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS; representante do CONGEMAS na Comissão Inter gestores Tripartite do SUAS – CIT; Coordenador Nacional do Cadastro Único dos Programas Sociais; membro do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de

Assistência Social – COEGEMAS; membro do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro – CEAS e presidente do Conselho Municipal de Assistência Social- CMAS do Rio de Janeiro.

Esse engajamento impulsionou a política de assistência social, e recebia respaldo do prefeito Cesar Maia tanto do ponto de vista da estruturação da secretaria, da ampliação do orçamento como na autorização para realização de concursos públicos, o que se configurou como uma “janela de oportunidades” para a implementação da política na cidade no período 2003-2008, bem como de algumas das diretrizes para a Gestão do Trabalho.

Entretanto, sob a forte liderança individual do secretário, e pela ausência de um movimento coletivo de gestores e profissionais com o mesmo nível de engajamento ela assume uma característica muito particular. Não foram criadas instâncias coletivas e democráticas de gestão. Ao contrário, apesar de suas realizações e progressos, era um gestor muito polêmico, por seu temperamento considerado autoritário por muitos, e por montar uma equipe de gestores na proteção social básica com um perfil também autoritário. A cultura institucional ficou marcada com traços desse produtivismo e autoritarismo, inclusive com profissionais sendo advertidos em Diário Oficial por descumprir algumas de suas diretrizes, o que provocou uma forte reação do Sindicato dos Assistentes Sociais e do Conselho Regional de Assistentes Sociais.

Foi muito impactante quando ele mandou dar advertência para os profissionais que não estavam cumprindo suas diretrizes. Teve diretora que foi obrigada a dar advertência em Diário Oficial à servidor, e depois teve que responder à processo ético no Conselho Regional de Serviço Social. Foi um período muito difícil e traumático tanto para os profissionais como para os gestores. (entrevistado nº 10).

Figura polêmica, Marcelo Garcia é lembrado como o gestor que mais contribuiu para a política de Assistência Social, pela implantação dos CRAS, do Programa Bolsa Família e CADÚNICO, pelos concursos, pela Escola Carioca, mas que contraditoriamente tinha um temperamento muito difícil e impunha metas consideradas muito altas pelos profissionais.

Ele implantou muitos instrumentos de gestão, deu oportunidades a profissionais recém-chegados para assumir cargos de gestão, mas muitos não eram preparados, não tinham experiência e obedeciam simplesmente às ordens dele, que não era de muito diálogo. (Entrevistada nº 4).

Ele criou uma Resolução normatizando como deveria ser utilizada a carga horária dos profissionais, com carga horária para estudos, metas para reuniões, para visitas domiciliares, para atendimento. Mas deu muita polêmica, porque uns profissionais entendiam que ele estava ferindo a autonomia dos profissionais. Ele dizia que estava apenas organizando o trabalho, que tinha que ter uma direção, senão cada um fazia de um jeito, que era um serviço público e que tínhamos que prestar contas sobre o nosso trabalho. Ao mesmo tempo estava sendo exigida a implantação de novas modalidades de serviços de convivência, o PAIF, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, e tínhamos que elaborar muitos relatórios. Era uma correria, não tínhamos tempo para respirar. (Entrevistada nº 2)

Após a saída de Marcelo Garcia quem assumiu a pasta foi o secretário Fernando Willian (2009-2010) que já havia sido Secretário Estadual de Assistência Social, e o Rio de Janeiro passou a ter uma presença reduzida nas instâncias nacionais da política em relação ao secretário anterior, perdendo visibilidade e protagonismo.

A Proteção Social Básica recebeu um grande impulso e investimentos, porém foi conduzida por uma Subsecretária fora dos quadros técnicos da Secretaria, bastante autoritária, e não foram criados canais coletivos de diálogo e gestão. Ela passou a esvaziar o papel das Coordenadorias Regionais, que tiveram um peso menor na condução dos trabalhos nos territórios, estabelecendo uma relação direta com as diretoras de CRAS, excluindo as Coordenadoras dos processos e reuniões.

A Subsecretaria de Proteção Social Especial não tinha um orçamento compatível para a manutenção adequada das unidades públicas de Acolhimento à população em situação de rua, permanecendo sem recursos para realizar obras, para contratar pessoal, e passou a enfrentar denúncias e processos do Ministério Público e Defensoria Pública, além dos órgãos de defesa da Criança e do Adolescente, pelas péssimas condições das unidades, denúncias de maus tratos aos usuários, entre outras. Porém, nessa gestão foi elaborado pelo Subsecretário de Proteção Especial Carlos Augusto o projeto das Casas Vivas para acolhimento a crianças e adolescentes em situação de rua e usuárias de drogas, com um projeto técnico bastante arrojado e progressista, com abordagens lúdicas, diversas oficinas e acompanhamento por uma técnica multidisciplinar, distintas das Unidades de Acolhimento.

Em 2011 com a nomeação do Secretário Rodrigo Bethlem, houve uma mudança e endurecimento na política de Proteção Especial de Alta Complexidade, com medidas arbitrárias de recolhimento compulsório de população em situação de rua, com uma equipe paralela ligada ao gabinete do Prefeito, numa perspectiva de

fazer a “limpeza urbana”, sob a coordenação de funcionários da Guarda Municipal, que passaram a dirigir o maior abrigo da cidade, que chegou a receber 400 usuários, situado no bairro de Paciência na Zona Oeste, e que foi alvo de inúmeras denúncias de maus tratos, superlotação, péssimas condições de infraestrutura, entre outras. Essa medida foi tomada sob o pretexto de que o Subsecretário de Proteção Especial não estava conseguindo “resolver” o problema da população em situação de rua”, e portanto, sendo ineficiente.

Para a Subsecretaria de Proteção Básica foram nomeadas como subsecretaria e sua assessora arquitetas da Secretaria de Habitação, sem nenhum conhecimento anterior sobre a política de Assistência Social, o que provocou alguns impasses na condução dos trabalhos por falta de conhecimento técnico.

A partir de 2013, com a reeleição do prefeito Eduardo Paes (PMDB) e a nomeação do Secretário Adilson Pires (PT), a Prefeitura do Rio de Janeiro muda novamente a nomenclatura de Secretaria Municipal de Assistência Social para Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, retrocedendo no reconhecimento da identidade específica da política de Assistência Social, em descompasso com a NOB-SUAS. A justificativa contida no Plano Municipal de Assistência Social foi defender a ampliação do leque de políticas setoriais (Direitos Humanos, Segurança Alimentar e Economia Solidária) a serem desenvolvidas sob a coordenação da mesma Secretaria:

A ampliação do escopo de atuação da Secretaria refere-se a uma concepção teórica e política que compreende a multiplicidade de fatores intrínsecos ao desenvolvimento social, sejam eles políticos, econômicos, sociais, culturais. Essa mudança da Secretaria está diretamente relacionada à visão municipal que busca, no campo social, ser reconhecida como referência nacional na garantia do pleno direito aos seus cidadãos: respeitando as diversidades, provendo acesso igualitário aos direitos fundamentais de forma participativa, sem pobreza, sem desigualdade extrema, integrada cultural e socialmente. Dessa forma, ainda que as temáticas da Inclusão Produtiva e dos Direitos Humanos já estivessem presentes anteriormente na organização da Secretaria, com a nova gestão elas passam a ter uma estrutura mais sólida que permite aumentar os investimentos e esforços nessas áreas. Assim, o “Núcleo de Inclusão Produtiva”, anteriormente subordinado à Subsecretaria de Proteção Básica, ganha status de Subsecretaria. Processo semelhante ocorre com o Núcleo de Direitos Humanos, anteriormente subordinado à Subsecretaria de Proteção Social Especial, assume novos desafios, ampliando o escopo do trabalho da SMDS nesta área, adquirindo uma estrutura própria, através da Coordenadoria Geral de Direitos Humanos. Foram mantidas as outras duas coordenadorias existentes: a Coordenadoria de Desenvolvimento, Monitoramento e Avaliação e a Coordenadoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. (PMAS, 2014, p. 9-10)

Enfim, podemos dizer que a partir de 2013, as políticas de Direitos Humanos e Segurança Alimentar ganham status no cenário municipal, mas ocorre uma perda da visibilidade da Política de Assistência Social enquanto política específica no município, e que os recursos antes destinados exclusivamente para a Assistência Social passam a ser divididos com outras políticas setoriais, num contexto em que já se evidenciavam os cortes no orçamento para a pasta e a redução no quantitativo de profissionais.

A representação da Secretaria nos espaços de pactuação da política em nível estadual e nacional se deu através da Subsecretaria de Proteção Social Básica, que contribuiu para o aumento da participação de gestores e trabalhadores em eventos como CONGEMAS, Conferência Estadual e Conferência Nacional de Assistência Social. Mas o Secretário e os demais Subsecretários não tiveram uma participação efetiva nessas instâncias, não havendo uma vinculação e identificação com o Movimento de defesa da política de Assistência Social.

Nessa gestão (2013-2016), período no qual fui nomeada para a Coordenadoria do SIMAS, órgão responsável pela Gestão do Trabalho na Secretaria, os avanços alcançados foram a implantação das 30hs para os assistentes sociais logo no primeiro ano de gestão, um pequeno aumento de recursos para o Centro de Capacitação da Política de Assistência Social, e um esforço para que as unidades tivessem a equipe mínima estabelecida pela NOB-RH, ainda que pela via do aumento de trabalhadores pelos convênios, como veremos adiante.

Mas os estudos realizados pela coordenação do SIMAS para a realização de concurso público para assistentes sociais e psicólogos, apresentados sob a forma de processo diversas vezes à Comissão de Programação e Controle da Despesa - CODESP, responsável pela programação e controle geral da execução orçamentária das dotações de pessoal e encargos sociais da Administração Direta e Indireta do Município, entre outras atribuições, nunca foram aprovados. As divergências de interesses entre o partido do prefeito Eduardo Paes (PMDB) e do secretário e vice-prefeito Adilson Pires (PT) já eram visíveis, e com a proximidade das eleições, não houve nenhum investimento na SMDSDH. O Prefeito não tinha a menor abertura e interesse em investir nesta Secretaria, que na sua visão não resolvia os problemas sociais da cidade, em especial a questão da população em situação de rua.

É preciso ressaltar que a cidade do Rio de Janeiro, bem como o Estado do Rio de Janeiro, viveram um período de crescimento econômico a partir dos anos 2000, em função principalmente da arrecadação dos royalties do petróleo, da descoberta do pré-sal na Bacia de Campos, além de uma sintonia com o governo federal, o que propiciou muitos investimentos nacionais em infraestrutura urbana, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida, que financiou muitos empreendimentos imobiliários na cidade, além dos investimentos na cidade em polos esportivos para grandes eventos mundiais.

O Brasil nos últimos anos passou a integrar uma extensa agenda de grandes eventos internacionais esportivos ou não: iniciou-se em 2007 com os Jogos pan-Americanos realizado no Rio de Janeiro; em 2011 os Jogos Mundiais Militares, também realizados no Rio de Janeiro para aproveitar o legado das instalações esportivas dos Jogos Pan-Americanos; em 2013 a Jornada Mundial da Juventude realizada no Rio de Janeiro e a Copa das Confederações em 6 capitais, a saber: Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro e Salvador. Em 2014 a Copa do Mundo foi realizada no município do Rio de Janeiro e em mais 11 cidades brasileiras (...). E culminando agora em 2016 com o Rio de Janeiro sediando o maior evento esportivo mundial, os Jogos Olímpicos e, na sequência, os Jogos Paralímpicos. (Santana et al., 2016, p. 75).

Houve um grande investimento na malha viária de transportes urbanos, com obras de grande porte em construção de viadutos, de vias expressas (Trans Olímpica, Trans Carioca), veículo leve sobre trilhos - VLT, expansão do Metro e início do BRT “Bus Rapid Transit- BRT” (linhas de ônibus que circulam em corredores expressos).

Porém, em meados da segunda década, houve uma queda brusca desse período de desenvolvimento econômico favorável, em virtude de mudanças na lei sobre a divisão dos royalties, que tirou recursos do Estado e do município do Rio de Janeiro, bem como em função do cenário de crise econômica nacional, agravados pelos desvios de recursos públicos na gestão dos governadores Sergio Cabral e Luiz Fernando Pezão. A atividade econômica decaiu no Estado e no município do Rio de Janeiro, numa crise sem precedentes, gerando uma situação de falência econômica que acarretou no não pagamento de salários dos servidores e empresas contratadas durante meses, e um endividamento gigantesco. A população sofreu com o desemprego crescente. Apesar de toda a crise, o município conseguiu continuar pagando os salários dos servidores e em dia, até o final dessa gestão.



Segundo a PNAD Contínua Trimestral (RUEDIGER, 2016), o número de desempregados na cidade alcançou a marca de 345 mil no último trimestre de 2016, com projeção de diminuição de empregos formais. Dados do IBGE<sup>22</sup> indicam que em 2015 o salário médio mensal era de 4.3 salários mínimos, com uma proporção de pessoas ocupadas em relação à população total de 43.1%. Ao considerar domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, a cidade tinha 31.4% da população nessas condições, o que a colocava na posição 82 de 92 dentre as cidades do Estado e na posição 4.417 de 5.570 dentre as cidades do Brasil.

A grave crise financeira pela qual vem passando o estado e a cidade do Rio de Janeiro gerou o fechamento de inúmeras vagas de emprego, inclusive na área de serviços. Somente em abril de 2017, cerca de 3.400 vagas foram fechadas na cidade<sup>23</sup>. Somada à redução das vagas de emprego, o problema da falta ou baixa capacitação profissional continua latente, principalmente entre os jovens<sup>24</sup> de baixa renda, o que se apresenta como um grande desafio no planejamento e implementação de políticas de emprego e geração de renda, tornando essenciais ações voltadas a este perfil.

De acordo com o Censo de 2010, do total de 1.245.868 jovens na cidade do Rio de Janeiro, 9,8% são os responsáveis pelos domicílios, 20,4% têm pelo menos 01 filho e 16,2% não estudam, trabalham e nem procuram emprego (IPP, 2013) (Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PE) – 2017/2020, p. 5).

No primeiro ano da gestão do prefeito Marcelo Crivella e da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos Teresa Bergher (2017), houve uma mudança de estrutura e composição da Secretaria. Foi elaborado um Plano Estratégico para o período 2017/2020, que previu a incorporação de duas Secretarias, a da Mulher e a de Qualidade de Vida e Envelhecimento Saudável – Idoso, bem como de outros Conselhos como o CODIM<sup>25</sup>, o COMDEPI<sup>26</sup>, o COMAD<sup>27</sup> e o CONDEDINE<sup>28</sup>, além das Coordenadorias da Diversidade Religiosa, da Juventude e Diversidade Sexual à estrutura da Secretaria.

A junção/incorporação dessas secretarias, conselhos e coordenadorias aumenta as interferências políticas partidárias na secretaria, o leque de ações a serem desenvolvidas e gerenciadas, mexe com a estrutura da secretaria, com o orçamento e a distribuição de cargos comissionados para acomodar todos os interesses dos atores envolvidos. Neste contexto a política de Assistência Social perde espaço e recursos.

<sup>22</sup> Ver [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/rio-de-janeiro\\_rj](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/rio-de-janeiro_rj), acesso em 02.03.2018.

<sup>23</sup> Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PE) – 2017/2020.

<sup>24</sup> Estatuto da Juventude - Lei 12.852, de 05 de agosto de 2013 - define como jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos.

<sup>25</sup> CODIM- Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

<sup>26</sup> CONDEPI- Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa

<sup>27</sup> COMAD- Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas

<sup>28</sup> CONDEDINE – Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro

Cabe ressaltar que as divergências políticas e interesses partidários, aliados ao descaso com a condução da política pública levaram a substituições sucessivas na direção da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, com um intenso processo de troca de gestores e de estruturas internas: no período 2017-2020 foram 4 Secretários na pasta e mudanças em todo o corpo gerencial.

Na Coordenadoria do SIMAS, órgão responsável pela Gestão do Trabalho também foram nomeadas 4 Coordenadoras diferentes no período. O trabalho sofreu muitas interrupções e descontinuidades, e a própria estrutura da Secretaria “sofreu alguns atentados”, afastando-se efetivamente das diretrizes da NOB-SUAS por um período.

No início de 2017, na gestão dele (Crivella), fundiram a Subsecretaria de Proteção Básica com a Subsecretaria de Proteção Especial, o que é um absurdo total, esquitejaram a NOB-SUAS e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Essa Subsecretaria de Integração também levou para sua estrutura, de maneira subordinada, a Coordenadoria de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial, que antes era vinculada ao gabinete do secretário, outro equívoco. Com a mudança de Secretário em out de 2018 essa subsecretaria foi extinta (a de Integração, que na minha opinião nunca deveria ter existido) e voltamos a ter a Básica e a Especial separadas, como Subsecretarias, ao lado das Subsecretarias da Mulher, de Direitos Humanos e de Gestão. Também voltamos a ser três coordenadorias ligadas diretamente ao gabinete: a Coordenadoria do SIMAS, a Coordenadoria de Gestão da Informação e a Coordenadoria de Transferência de Renda. (Entrevistada nº 8).

A prefeitura do Rio de Janeiro viveu o agravamento da crise financeira a partir da gestão do prefeito Crivella (2017-2020), associado a denúncias graves de desvio de recursos em diversas áreas, dentre as quais no setor de saúde, especialmente atingido com a falta de pagamentos dos trabalhadores terceirizados, falta de insumos, diversos escândalos de corrupção envolvendo as Organizações Sociais e seus contratos, inclusive em período de pandemia. No período de pandemia, o prefeito assumiu uma postura negligente, alinhado ao presidente Bolsonaro, custando muito a tomar as medidas cabíveis. As eleições municipais mobilizaram bastante os recursos institucionais, utilizando a estrutura da SMASDH para realizar “ações sociais” com interesses políticos eleitoreiros.

Ficamos nos três últimos anos voltados para a realização de ações sociais, por exigência do prefeito que cobrava ações sociais para o território de determinados políticos, e não em trabalhos técnicos previstos na NOB-SUAS, na Tipificação dos Serviços socioassistenciais. Foi criada até uma Subsecretaria de Integração e Promoção da Cidadania para cuidar desses eventos. Além disso, pegaram os serviços de abordagem à população em situação de rua que era gerenciado pela Subsecretaria

de Proteção Especial e colocaram nessa Subsecretaria, um retrocesso. (Entrevistada nº 8).

O prefeito Marcelo Crivella foi alvo de 9 pedidos de impeachment em seu mandato, dos quais escapou com manobras político-econômicas, mas em dezembro de 2020 teve a prisão decretada por esquema de corrupção na Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro, a RIOTUR, e cumpre prisão domiciliar com uso de tornozeleira. Crivella termina seu mandato avaliado como o pior prefeito da cidade. Ele perdeu a eleição para Eduardo Paes, que apesar de sofrer muitas críticas, foi capaz de promover uma nova candidatura com o discurso de que trabalhará para tirar o Rio de Janeiro da situação de falência econômica e falta de gestão.

Como podemos verificar, a cultura política e institucional na cidade do RJ era de manutenção de Secretários por longo tempo (4 anos ou mais), o que possibilitava o maior conhecimento da política setorial, bem como a elaboração de planejamentos plurianuais, orçamentos melhor elaborados, capazes de imprimir uma lógica organizacional, construir diagnósticos e projetos de intervenção mais qualificados, imprimindo uma identidade e uma direção para os serviços e para os profissionais. Essa cultura começou a se modificar na gestão Eduardo Paes, que no período 2009-2012 nomeia dois secretários para a Assistência Social (Fernando Willian e Rodrigo Bethlem) e se agrava na gestão de Crivella, que nomeou em seu mandato 4 secretários.

Mesmo considerando as análises que fizemos anteriormente sobre o déficit de unidades para atender adequadamente a população, e que as instalações sejam na maioria precárias, precisando de muito investimento e de recursos humanos, não podemos menosprezar a importância da rede pública de Assistência Social instalada na cidade, com um total – 193 equipamentos e polos de serviço, conforme consta no Plano Municipal de Assistência Social elaborado em 2018.

Compõem a rede de proteção social da SMASDH 193 equipamentos e polos de serviços. Destes, 103 fazem parte da estrutura formal da Secretaria (Decretos Rio Nº: 42.879 de 09/02/2017, 42.907 de 23/02/2017, 43.456 de 18/07/2017 e 43.916 de 31/10/2017). Os demais equipamentos são os Polos do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, a rede de execução indireta (conveniada/contratada) que inclui Centros de Acolhimento, Centros de Habilitação e Reabilitação para Pessoas com Deficiência e Hotéis Acolhedores; e, os Conselhos Tutelares, órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) de crianças e adolescentes. (Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021, SMASDH, 2018).

Quadro 19- Síntese da Rede de Proteção Social da SMASDH

<b>TIPO DE UNIDADES</b>	<b>NÚMERO DE UNIDADES</b>
<b>CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS</b>	47
<b>CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – CREAS</b>	14
<b>CENTROS ESPECIALIZADOS PARA POPULAÇÃO DE RUA - CENTRO POP</b>	02
<b>CENTRO DE CIDADANIA</b>	01
<b>UNIDADES MUNICIPAIS DE REINserÇÃO SOCIAL – URS</b>	21
<b>UNIDADES MUNICIPAIS DE REINserÇÃO SOCIAL CASAS VIVAS</b>	03
<b>CASAS DE CONVIVÊNCIA E LAZER PARA IDOSOS – CCLI</b>	07
<b>CENTRO ESPECIALIZADO DE ATENDIMENTO À MULHER - CEAM</b>	01
<b>CASA VIVA MULHER</b>	01
<b>CASAS DA MULHER CARIOCA</b>	02
<b>CONSELHOS TUTELARES</b>	18
<b>HOTEIS ACOlhEDORES/ ALBERGUES</b>	04
<b>CENTROS DE ACOlhIMENTO (SERVIÇO DE EXECUÇÃO INDIRETA)</b>	27
<b>CENTROS DE HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (SERVIÇO DE EXECUÇÃO INDIRETA)</b>	30
<b>POLOS DO SERVIÇO DE ACOlhIMENTO EM FAMÍLIA ACOlhEDORA</b>	11

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021, SMSDH, 2018.

Encerramos nossa análise destacando que nem o Prefeito Eduardo Paes e nem o Prefeito Crivella valorizaram efetivamente a política municipal de Assistência Social. A implementação da Política Municipal de Assistência Social teve seu momento de maior efetivação na Gestão Cesar Maia e Marcelo Garcia. Não houve no Rio de Janeiro após essa gestão, um movimento de profissionais, intelectuais e gestores capazes de impulsionar conquistas, assim como não houve uma “Janela de oportunidade”, uma “coalisão de defesa” e nem organização forte dos trabalhadores do SUAS, capaz de imprimir uma luta na defesa de seus interesses.

Após esse histórico da política de Assistência no Rio de Janeiro, passaremos à análise da implementação da Gestão do Trabalho com foco nas dimensões previamente estabelecidas, que foram baseadas nos eixos definidos pela NOB-RH/SUAS.

## 3.2.

**Análise da Gestão do Trabalho e Educação Permanente no Rio de Janeiro**

A análise da implementação da Gestão do Trabalho no RJ foi orientada pelos eixos e dimensões que definimos para a pesquisa.

Quadro 20- Dimensões de análise da implementação das Diretrizes da gestão do trabalho

<b>DIMENSOES</b>	<b>EIXOS DE ANALISE</b>
<b>Estrutura e planejamento da Gestão do Trabalho no município</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de setor responsável pela gestão de trabalho no município</li> <li>- Existência de diagnóstico socio territorial para levantamento das demandas dos territórios</li> <li>- Inserção de metas relativas à gestão do trabalho no Plano Municipal de Assistência Social, no Plano Plurianual da Secretaria (PPA) e nas Deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social (2014-2020)</li> </ul>
<b>Equipes de referência e formas de contratação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número e categorias de trabalhadores concursados</li> <li>- Periodicidade dos concursos públicos</li> <li>- Número e categorias de trabalhadores contratados</li> <li>- Formas de contratação existentes</li> <li>- Composição das equipes de referência de CRAS, CREAS e Unidades de Acolhimento</li> <li>- Jornada de trabalho</li> </ul>
<b>Valorização dos trabalhadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de Plano de Carreira, Cargos e Salários</li> <li>- Existência de programas de atenção à saúde do trabalhador</li> <li>- Condições de trabalho oferecidas (infraestrutura, segurança, equipamentos, transporte, material de consumo, etc)</li> <li>- ações de valorização dos trabalhadores</li> </ul>
<b>Educação Permanente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de setor responsável pela Educação Permanente no município</li> <li>- Existência de Plano Municipal de Educação Permanente</li> <li>- Existência do Núcleo de Educação Permanente</li> <li>- Existência de orçamento para Educação Permanente</li> </ul>
<b>Participação e organização dos trabalhadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existência de organização dos trabalhadores do SUAS</li> <li>- Principais pautas/reivindicações dos trabalhadores</li> <li>- Abertura da gestão da secretaria para receber as organizações dos trabalhadores e acolher suas reivindicações</li> <li>- Instalação da Mesas de Negociação da Gestão do Trabalho</li> <li>- Representatividade e atuação dos trabalhadores no Conselho Municipal de Assistência Social</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, com base nas diretrizes da NOB-RH/SUAS.

### **3.2.1.**

#### **Estrutura e planejamento da gestão do trabalho no município**

##### **3.2.1.1.**

##### **Existência de setor responsável pela gestão do trabalho no município**

Na SMASDH, o órgão responsável pela Gestão do Trabalho e Educação Permanente é a Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social.-SIMAS, ao qual estão subordinadas as seguintes gerências (estrutura em 2020).

. **Gerência de Gestão do Trabalho - GGT** realiza o monitoramento do Quadro de Recursos Humanos dessa Secretaria, a fim de garantir a composição das equipes das Unidades. As diversas ações da Gerência visam o monitoramento e as lotações de trabalhadores conveniados e servidores de acordo com as necessidades e prioridades identificadas pela gestão. A GGT é responsável pela gestão dos servidores da SMASDH e pelo acompanhamento dos assistentes sociais nas outras pastas, e divide com a Gerência de Planejamento a gestão dos contratados.

. **Gerência de Planejamento , Regulação e Gestão de Pessoas - GPRGP** tem como uma das atribuições fazer processo seletivo dos trabalhadores a serem contratados para o preenchimento de cargos de gestão e funções específicas demandadas pelos órgãos/gestores da SMASDH, assim mantendo um banco de reserva de profissionais aptos para a colocação nas vagas que surgem na Secretaria, de acordo com os termos de convênio que regulamentam o número de vagas disponíveis para cada unidade, e são geridos hoje pela GPRGP. Segundo relato das entrevistadas, a gestão de contratados, que hoje é a maior parte da força de trabalho da secretaria, demanda muito esforço da equipe, e não sobra muito tempo para outras ações.

A criação dessa gerência no âmbito do SIMAS representa um avanço no sentido de incorporá-la, ainda que com limitações, ao conjunto de atividades técnicas desenvolvidos por essa Coordenadoria, retirando do Gabinete do Secretário e da Subsecretaria de Gestão, o controle direto sobre a seleção de trabalhadores contratados, e contribuindo para o aprimoramento do processo

seletivo e de capacitação desses profissionais, numa perspectiva de Gestão dos trabalhadores do SUAS.

O volume de trabalho com os contratados é muito grande, toma o tempo todo da gente. Mas comecei a enxergar o trabalho com conveniados como um trabalhador da Assistência, o que não conseguia fazer antes, e foi importante para incluí-los nas nossas ações e reflexões. Tivemos a possibilidade de participar da construção das planilhas dos convênios, sentamos com as subsecretarias para definir o perfil de profissionais e a quantidade, pensando na realidade dos territórios. Construímos justificativas para as contratações. Fizemos um trabalho técnico bacana, depois vieram os cortes do orçamento e alteraram nosso planejamento. Também conseguimos começar a qualificar os processos seletivos para contratação, o que foi uma luta importante, com vitórias parciais. (Entrevistada n 5).

As atribuições das gerências vão variando de acordo com a visão do Secretário e da coordenação do SIMAS. Por um longo período, não era permitido ao SIMAS fazer a gestão dos convênios de contratação de pessoal nem processos seletivos para os contratados (2013-2016). O papel da Coordenadoria do SIMAS era apenas encaminhar para as ONGS os comandos de admissão, demissão, e fazer o monitoramento das equipes por unidades, de acordo com as vagas disponíveis nos convênios. A atribuição prioritária era a gestão dos servidores. Havia uma controvérsia dentro da coordenação do SIMAS em relação a assumir ou não a gestão efetiva do pessoal conveniado, depois foi a gestão da Secretaria que retirou do SIMAS essa possibilidade de escolha, e o colocou no papel de mero executor subalterno de decisões de gabinete. Agora, com a nova estrutura da GGT, essa atribuição da gestão de conveniados foi incorporada, com todo o volume de trabalho e interferências políticas ainda existentes.

Está havendo uma descaracterização do trabalho do SIMAS, com esvaziamento das suas funções decisórias, ficando apenas com uma Gestão do trabalho parcial. Não conseguimos pensar nos processos de trabalho, ajudar a pensar a prática, os procedimentos e fluxos. Eu acho que isso faz parte da Gestão do Trabalho e não fizemos. Também mudou a forma do atendimento aos servidores, a tônica passou a ser esvaziar o nível central, lotar o maior número de assistentes sociais nas unidades, de maneira impositiva, por causa da carência de pessoal. (Entrevistada nº 4).

Essas contradições são inerentes às mudanças no mundo do trabalho, com as terceirizações e demais formas de precarização das relações de trabalho e no modo de execução das políticas públicas, fazendo com que os responsáveis pela Gestão do Trabalho oscilem entre a defesa ideológica de que deveriam ser todos servidores públicos, e resistir às contratações, ou aderir às contratações para garantir mais

profissionais nas unidades. Esse é um grande dilema, diante da dura realidade da não realização de concursos públicos a 15 anos (o último foi em 2006), do encolhimento do quadro de servidores em função das aposentadorias, e da necessidade de reconhecer que as transformações já invadiram a máquina pública e que hoje a secretaria tem entre os contratados o maior número de sua força de trabalho (exceto os assistentes sociais, que pela Lei do SIMAS precisam ser concursados).

O discurso da gestão é de que não é terceirização, e sim cogestão. Não são as ONGS que fazem esse processo de seleção e contratação de pessoal de maneira independente da Secretaria, que não dá essa “liberdade” para a Ong. Quem define quem é contratado é a SMASDH; Era o gabinete do secretário que recebia currículos das Coordenadorias de área, de vereadores, era uma equipe vinculada ao chefe de gabinete do secretário que fazia isso. O SIMAS só fazia os comandos para as contratações que eles indicavam. Hoje está um pouco diferente, o SIMAS conseguiu avançar num processo para qualificar um pouco essas contratações, fazer entrevistas, preparar o pessoal, fazer uma capacitação antes deles irem para a unidade. Não chegam lá tão desinformados. Mas enfrentei resistências, comecei a incomodar quando começamos a lutar por critérios minimamente profissionais para aceitar os “indicados”. Quando chega a terceirização, ela dá margem para o aumento dos interesses na Secretaria, da interferência política, de tentativas de burlar os convênios, de tirar vantagens. Eu entendo o seguinte: se não tem nenhuma perspectiva de realização de concurso, se temos que trabalhar com terceirizados, então vamos qualificar o processo, para o trabalho fluir melhor na ponta. Mas não gostaram muito não, avançamos um pouco, mas comecei a incomodar questionando certas indicações, aí os problemas começaram e eu vi que não estava agradando mais. (entrevistada nº11).

Ou seja, apesar de existir um setor formalmente constituído para a Gestão do Trabalho na SMASDH, ele não tem autonomia plena para o desenvolvimento das suas ações, e sofre interferências indevidas de agentes externos e internos à Secretaria, que nem sempre se pautam em trabalho técnico de acordo com as diretrizes propostas.

. **Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente – GDEP**, que tem por finalidade empreender ações de educação permanente para os trabalhadores da Secretaria, através da promoção de cursos, seminários, publicações, pesquisas, estágio. Ela é apontada por diversos entrevistados, como o setor que mais avançou na implementação da NOB-RH, com elaboração do Plano de Educação Permanente, com as Capacitações, publicações, na gestão do Secretário Adilson Pires. Agora ela vem sofrendo com o corte de recursos. É importante registrar que na gestão do Secretário Marcelo Garcia foi criada a Escola Carioca de Gestores da



Assistência Social, que em 2013 passa a ser denominada de Centro de Capacitação da Política de Assistência Social, e por último Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente.

### 3.2.1.2.

#### **Existência de diagnóstico socioterritorial para levantamento das demandas dos territórios**

A Gerência de Gestão do Trabalho e a Coordenadoria Geral de Informações - CGI vem desenvolvendo uma parceria que visa oferecer subsídios para a Gestão do Trabalho no sentido de cruzar dados do monitoramento das metas do Plano Plurianual da Secretaria, o PPA, a produtividade das unidades, para orientar a lotação de profissionais, através do desenvolvimento de plataformas digitais. Segundo a responsável por essa gerência, ainda não é possível falar que exista um diagnóstico socio territorial estruturado, pois não existe um sistema ou banco de dados que permita realizar esse trabalho.

Estamos desenvolvendo plataformas digitais de georreferenciamento das unidades e equipes, a partir do SIURB29, que é gerenciado pelo Instituto Pereira Passos. Também coordenamos o preenchimento do Censo Suas na Secretaria, em parceria com o SIMAS/GGT. Desenvolvemos um formulário eletrônico para coleta de informações sobre os trabalhadores das unidades e das Coordenadorias Regionais, bem como do nível central. As informações sobre esses dois grupos de trabalhadores só passaram a ser solicitadas recentemente pelo MDS (desde 2018). O retrato que se tinha do quadro de pessoal da Secretaria no Censo era parcial, não correspondia ao conjunto dos trabalhadores de todas as unidades/órgãos da SMASDH. Somos responsáveis pelo monitoramos dos dados de metas e produtividade de todas as ações da Secretaria que estão no PPA. Nossa equipe é composta por 4 assistentes sociais, 2 auxiliares administrativos, 2 geógrafos, 2 engenheiros cartógrafos e estagiários. (Entrevistada nº 8).

Foram feitas algumas reuniões com o Instituto Pereira Passos, uma autarquia da Prefeitura, para o desenvolvimento desse sistema de informações, mas os recursos financeiros nunca foram disponibilizados. Assim sendo, a SMASDH alcança essa meta parcialmente, pois definiu em sua estrutura uma Coordenadoria responsável pela área de Vigilância Socioassistencial – a Coordenadoria de Gestão

---

29 SIURB- Sistema Municipal de Informações Urbanas, tem por finalidade reunir, gerir, integrar e atualizar e o conjunto de informações sobre a cidade do Rio de Janeiro. A partir dele são gerados os dados, estatísticas, mapas e informações que alimentam o DATA.RIO além de subsidiar no Planejamento e gestão dos diversos serviços públicos da Cidade (Fonte: <https://siurb.rio>).

da Informação, mas não dispõe de um Sistema de Vigilância socioassistencial informatizado, que ofereça os elementos necessários para o diagnóstico socioterritorial, apesar de haver avanços com o desenvolvimento de plataformas de georreferenciamento, e uma equipe específica para o setor.

### 3.2.1.3.

#### **Inserção de metas relativas à gestão do trabalho no Plano Municipal de Assistência Social, no Plano Plurianual da Secretaria (PPA) e nas Deliberações das Conferências municipais (2014-2020)**

Na análise das deliberações das três últimas Conferências Municipais de Assistência Social, constatamos que sempre são incluídas prioridades relativas à Gestão do Trabalho na Política Municipal da Assistência Social, o que demonstra um grau elevado de conhecimento e defesa das diretrizes da NOB-RH bastante significativo pelos participantes da Conferência. (majoritariamente trabalhadores e gestores da Secretaria, e representantes de Conselhos profissionais, Sindicatos e Fóruns de Trabalhadores do SUAS).

#### **CONFERÊNCIA DE 2015: PRIORIDADES PARA O MUNICÍPIO**

- ✓ Criação de Legislação que regulamente o SUAS no município, destacando dispositivos de contratação dos trabalhadores do SUAS por meio de Concurso público e a garantia de implementação do plano de cargos e salários.
- ✓ Resignificar o atendimento da SMDS RJ às pessoas em situação de rua e aos usuários de substâncias psicoativas, bem como qualificar os profissionais no atendimento de abordagens e de acolhimento institucional, e garantir que o serviço de abordagem seja realizado pelas equipes dos CREAS e Centros Pop. A abordagem deve preservar os direitos da população bem como sua integridade física e moral respeitando as especificidades das mulheres, crianças, adolescentes, gestantes e idosos e ser realizada intersetorialmente garantindo acesso e permanência junto às políticas sociais públicas
- ✓ Garantir a qualidade das estruturas físicas e de recursos humanos dos equipamentos já existentes e os que vierem a ser implantados no território de modo a garantir a acessibilidade, condições de trabalho, conectividade, sigilo e armazenamento de alimentos de acordo com as determinações legais
- ✓ Garantir, com previsão orçamentária, o investimento de recursos para capacitação dos trabalhadores da assistência social, garantindo um percentual mínimo de vagas para a participação dos trabalhadores da rede socioassistencial privada nas atividades de capacitação e educação permanente
- ✓ Garantir a capacitação de forma continuada dos profissionais da SMDS em todas as unidades de proteção básica e especial para que possam atender com dignidade as pessoas Surdas, Surdo cegas e Cegas, conforme legislação vigente, assegurando assim a integração e inclusão social desta população na Língua Brasileira de Sinais e sistema Braille de escrita.
- ✓ Ampliação dos CRAS para garantir cobertura de 5 mil famílias e ampliação dos CREAS para garantir cobertura de 200.000 famílias referenciadas nos próximos

10 anos. Criação de vagas para acolhimento e Centros Pop a partir de levantamento de diagnóstico sócio territorial e construção de indicadores em conformidade com NOB-RH e Tipificação de Serviços Socioassistenciais.

- ✓ Consolidação de mesa de discussão com a participação da gestão, de trabalhadores e usuários para deliberações do SUAS no município.
- ✓ Estabelecimento de piso salarial nacional para todos os trabalhadores do SUAS, privilegiando a realização de Concurso Público para todas as categorias (União)

#### CONFERÊNCIA DE 2017: PRIORIDADES PARA O MUNICÍPIO

- ✓ Ampliar o número de equipamentos, serviços e o quantitativo de profissionais às diversas frentes de trabalho e à população referenciada a cada território, garantindo os parâmetros estabelecidos na NOB/SUAS- RH;
- ✓ Promover Capacitações descentralizadas nos territórios das Comissões Locais para usuários, entidades e trabalhadores da Assistência Social com recursos financeiros garantidos no Orçamento Municipal;
- ✓ Ampliar o RH/SUAS no município do Rio de Janeiro, através da realização de concurso público para todas as categorias do SUAS, levando em consideração as complexidades e características de cada território e promover a capacitação e educação permanente desses profissionais;
- ✓ Melhorar a infraestrutura das unidades existentes; reordenar e ampliar o número de equipamentos da Política de Assistência Social, considerando as especificidades socio territoriais e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais com vistas a expandir e melhorar a qualidade dos serviços, programas, projetos (Jovem aprendiz, Geração de Renda e Trabalho, Agente Experiente, Idoso em Família, Moradia com apoio para idosos e população em situação de rua, entre outros); e benefícios;

#### PRIORIDADES PARA O ESTADO

- ✓ Garantir a fiscalização, supervisão e o repasse orçamentário dos Estados, sem descontinuidade para execução da Política de Assistência Social no âmbito municipal, com especial destaque para o reconhecimento da Inclusão das categorias profissionais com seus respectivos números de cadastro brasileiro de ocupação (CBO), contemplados pela NOB/SUAS/RH, respeitando suas normativas profissionais e trabalhistas, bem como o piso salarial anualmente regulamentado pelo Estado;

#### PRIORIDADES PARA A UNIÃO

- ✓ Desenvolver, fomentar, garantir e manter através do Fundo Nacional recursos orçamentários e financeiros assegurando a participação qualificada e efetiva dos usuários e dos trabalhadores do SUAS nos espaços de controle social: conferências, conselhos, audiências públicas, fóruns, dentre outros, bem como nos espaços de execução da Política Nacional de Assistência Social.
- ✓ Ampliar para 5% o orçamento da União para o SUAS, com vistas a aumentar o número de equipamentos das proteções sociais básica e especial: programas, benefícios e serviços socioassistenciais, para além da equipe mínima estabelecida pela NOB/SUAS/RH, por meio de concurso público, de acordo com as deliberações de Conferências anteriores com definição de prazo para cumprimento dos repasses aos Estados e Municípios

- ✓ Assegurar que as receitas da Política de Assistência Social e suas despesas com pessoal não sejam computadas para fins dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

#### CONFERÊNCIA DE 2019: PRIORIDADES PARA O MUNICÍPIO

- ✓ Garantir a realização de concursos públicos com o objetivo de assegurar o reconhecimento do trabalhador do suas na construção de espaços de consolidação da perspectiva de garantia de direitos
- ✓ Respeitar as equipes de referência constituídas, levando em considerando o número de famílias e indivíduos referenciados e o tipo de atendimento e as aquisições que devam ser garantidas aos usuários na forma que dispõe a NOB-RH/SUAS
- ✓ Ampliar o número de equipamentos e serviços socioassistenciais, garantindo a sustentabilidade desses, bem como, elevar o quantitativo de profissionais através de concursos públicos, a fim de assegurar continuidade das diversas frentes de trabalho a população de cada território, garantindo os parâmetros estabelecidos na NOB-RH/SUAS e na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
- ✓ Garantir recursos para capacitações permanentes das equipes que realizam atendimentos nos serviços socioassistenciais, com atenção as especificidades do público prioritário do Sistema Único de Assistência Social – SUAS
- ✓ Garantir recursos para realização de concursos públicos para todas as categorias do sistema único de assistência social - suas, para atendimento na proteção social básica, proteção social especial de média e de alta complexidade.
- ✓ Promover capacitações descentralizadas nos territórios das comissões locais para usuários, entidades e trabalhadores do sistema único de assistência social - suas com recursos financeiros no orçamento municipal.

#### PRIORIDADES PARA O ESTADO

- ✓ Fomentar e ampliar as políticas, o debate e a capacitação de profissionais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de forma permanente, no que se refere à violência contra a mulher, com foco no feminicídio.
- ✓ Oferecer condições técnico operativas que garantam a participação dos profissionais do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em espaços de capacitação, enquanto atividade que compõe a sua carga horária de trabalho.

#### PRIORIDADES PARA A UNIÃO- não foram deliberadas

(Deliberações das Conferências Municipais, Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, acesso em fevereiro 2021).

As deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social apontam para a necessidade de aumento do número de trabalhadores, via realização de concurso público; a qualificação/capacitação continuada de profissionais; ampliação da rede; melhorias nas condições de trabalho, bem como a instalação da Mesa de Negociação entre trabalhadores e gestores do SUAS. Também são apontadas prioridades para o Estado e para a União, que se referem ao aumento do Orçamento para Assistência Social, de modo que possa fazer frente às necessidades

de manutenção e ampliação das unidades, ampliação das equipes, inclusão de categorias profissionais previstas na NOB-RH respeitando os pisos salariais; defesa de piso salarial nacional para os trabalhadores do SUAS, incentivo à participação e qualificação dos profissionais e usuários para participação nas instâncias de deliberação; respeito às diretrizes da NOB-RH na garantia das equipes mínimas de referência. Lamentavelmente essas deliberações se repetem ao longo dos anos, tendo em vista que não são devidamente acolhidas e implementadas pelos gestores. Elas até são mencionadas nos Planos Municipais, mas não são previstos os recursos devidos para sua realização e, portanto, não são implementadas.

Com relação ao Plano Municipal de Assistência Social, verificamos que o de 2014-2017 relaciona entre seus objetivos específicos explicitamente alguns que dizem respeito à Gestão do Trabalho:

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Desenvolver através do SIMAS uma Política de Gestão do Trabalho que otimize a relação entre os Recursos Humanos disponíveis e as necessidades de serviço, considerando também as trajetórias de formação dos profissionais e os perfis indicados para os diferentes espaços de atuação, de acordo com as diretrizes da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, do Sistema Único de Assistência Social;
- Implementar o Plano Municipal de Educação Permanente, em consonância com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, garantindo qualificação continuada aos profissionais da assistência social, fomentando a produção de conhecimento, a sistematização do trabalho desenvolvido e a publicização dos mesmos, através do Centro de Capacitação da Política de Assistência Social;
- Planejar e supervisionar as atividades relativas a Recursos Humanos, Infraestrutura e Logística, Documentação, Análise e Controle de Despesas, no âmbito da Secretaria, de acordo com as orientações dos respectivos Sistemas Municipais, integrando as ações administrativas da Secretaria. (Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017, p. 7).

Neste Plano identificamos uma justificativa para a necessidade de realização de concurso público, o que é um passo importante para que ele possa ser viabilizado: sua inclusão no planejamento da Secretaria. Apesar dessa previsão, não foi autorizada a realização de concursos no período.

Tendo em vista a crescente expansão da rede de serviços e o reordenamento da rede atual, bem como as novas frentes de trabalho propostas pela SMDS neste plano, identifica-se a necessidade de ampliação do quadro de pessoal, tanto técnico como administrativo, de modo a abranger além de assistentes sociais, os demais trabalhadores do SUAS. Neste sentido, já estão em andamento os estudos para ampliação do quadro de recursos humanos envolvendo diversas categorias, bem

como apresentada a proposta de realização de concurso para assistentes sociais em 2014. (Plano Municipal de Assistência Social, 2014-2017, p. 11).

O Plano Plurianual - PPA, 2014-2017 apresenta as mesmas metas para ações da área da Gestão do Trabalho. Destacamos do conjunto de metas apresentadas, apenas oito que se referem à Gestão do Trabalho.

Quadro 21- Metas relativas à gestão do trabalho no Plano Plurianual de Assistência Social 2014-2017

<b>METAS PLANO PLURIANUAL</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Publicação de Material formativo</b>	2	2	2	2
<b>Capacitação de Profissional / agente social da SMDS</b>	1.200	1.200	1.200	1.200
<b>Elaboração e Implantação do Plano Municipal de Educação Permanente do SUAS</b>	1			
<b>Implantação do Sistema de Informação, Registro e Certificação da Educação Permanente do SUAS</b>	0	1		
<b>Melhorar as condições de trabalho para os profissionais desempenharem suas atividades, tais como: espaço físico adequado, material eletrônico, internet, dentre outros.</b>	DM*	DM	DM	DM
<b>Constituir a Mesa de Concertação do Sistema Único de Assistência Social, composta por representantes dos trabalhadores da SMDS e gestores.</b>	<u>DM</u>	DM	DM	DM
<b>Ampliação do quadro de recursos humanos incluindo as diferentes categorias de nível médio e superior, por meio de concurso público, concomitante às melhorias das condições de trabalho.</b>	DM	DM	DM	DM
<b>Destinar e garantir os recursos específicos para educação permanente para os trabalhadores do SUAS, e capacitação continuada para os usuários, Conselhos de Direitos e os Setoriais, Comissões Locais, e Entidades e Organizações de Assistência Social.</b>	DM	DM	DM	DM

Fonte: Plano Plurianual de Assistência Social, 2014-2017, p. 32 (\*) definir metas.

Conforme podemos constatar, muitas metas foram anunciadas, porém não foram definidas objetivamente, demonstrando uma dificuldade em dimensioná-las tanto quantitativamente, como financeiramente, e consequentemente, de implementá-las, o que de fato não aconteceu. O destaque positivo está nas ações de educação permanente, com a previsão de um número significativo de profissionais a serem capacitados por ano (1200 por ano, o que corresponde a aproximadamente 1/3 dos trabalhadores da secretaria a cada ano).

### . O Plano Plurianual e o Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021

foram elaborados pela equipe do prefeito Marcelo Crivella e pelo Secretário João Mendes de Jesus, e nitidamente afastam-se da concepção de política de Assistência Social, reduzindo ainda mais a visibilidade da política setorial, que no Planejamento Estratégico da cidade está enquadrada na Dimensão: Social, Área de Resultado: Saúde Preventiva e **Emergência Social**, com ações que não fazem nenhuma referência aos serviços tipificados. Trata-se de um verdadeiro “atentado”, visando “apagar” a identidade específica da Política de Assistência Social no Rio de Janeiro.

No PPA –2018/2021 também verifica-se a mudança de estrutura e na nomenclatura da Secretaria, que deixa de ser de Desenvolvimento Social para ser a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), mas isso não significou um avanço no resgate da identidade da Política de Assistência municipal alinhada às diretrizes da política nacional de Assistência Social. Pelo contrário, trata-se de uma abordagem bastante conservadora e assistencialista, que enquadra a Política Municipal de Assistência Social na área de resultados relativos à **Saúde e Emergência Social**, sem maiores definições e desconectando-se das diretrizes nacionais da Política de Assistência Social, revelando uma concepção bastante distorcida e equivocada a respeito das finalidades e serviços definidos pelos órgãos e documentos oficiais da política.

Junto aos produtos previstos no PPA para a área de assistência social, que neste caso estão agrupados nas áreas de resultado “**0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL**” e “**0004 - TERRITÓRIO DESCENTRALIZADO, INCLUSIVO E CONECTADO**” estão descritos os objetivos da ação e as metas físicas previstas para cada um dos programas, ações e produtos, respectivamente. Abaixo de cada grupo indica-se a Subsecretaria ou setor responsável pela ação, assim como o orçamento previsto para o ano. (PPA, 2018-2021).

Nenhuma menção é feita ao aumento do número de profissionais, realização de concursos públicos, planos de carreira e salários, entre outros, apesar da previsão de abertura de novas unidades. Conforme podemos perceber, há uma mudança drástica de concepção sobre a finalidade da SMASDH, que apesar do nome, incorporou outras políticas setoriais, e mais do que nunca se afasta do foco da política de Assistência Social. Se nos planos anteriores (2014-2017) havia um discurso de alinhamento às diretrizes da NOB-SUAS e NOB-RH, e era possível identificar no conjunto de ações relativas à Gestão do Trabalho, ainda que frágeis com indefinição de metas e orçamento, no Plano atual (2018-2021) a Assistência

Social e a Gestão do Trabalho perdem importância, espaço, visibilidade e não conquistam orçamento.

### **3.2.2.**

#### **Equipes de referência e formas de contratação**

##### **3.2.2.1.**

#### **Número e categorias de trabalhadores concursados**

O quadro de servidores públicos da SMADH é composto majoritariamente por três categorias: os assistentes sociais, os agentes comunitários e os PNS-Profissionais de Nível Superior (diversas categorias, em pequenas quantidades, como engenheiros, arquitetos, psicólogos, sociólogos, administradores, nutricionistas) admitidos via concurso público nas décadas de 1980, 1990 e 2000.

A categoria de agentes comunitárias (nível fundamental e médio no quadro da Administração municipal), após serem absorvidas no quadro de pessoal da Secretaria, passaram a exercer as funções administrativas, de recepcionista, de educadoras sociais, visto que não havia um corpo de educadores sociais, auxiliares administrativos contratados em quantidade suficiente para as ações desenvolvidas pela Secretaria.

Na gestão Wanda Engels houve inclusive um grande incentivo para que elas voltassem a estudar, para que fosse possível um enquadramento em outras categorias previstas no quadro do funcionalismo público. Muitas concluíram o ensino fundamental, o ensino médio e cursos superiores, na área de Pedagogia principalmente, em virtude de um convênio firmado com a UERJ. Porém, essa progressão de carreira foi uma promessa que não se concretizou, elas nunca tiveram oportunidade nem de promoção interna nem de realização de concurso interno para readaptação de seu perfil profissional. Permaneceram como agentes comunitárias, que consta como cargo em extinção no sistema de administração de pessoal da Prefeitura.

Os servidores públicos encontram-se nos últimos anos em número cada vez mais reduzido, em função das aposentadorias, conforme o levantamento do total de servidores aposentados entre 2009-2016. Deste universo, destaca-se a quantidade expressiva de 296 agentes comunitários, 29 profissionais de nível superior -PNS,



150 assistentes sociais, no período de 2009 a maio de 2016. (Barreto & Garcia, 2016, p. 161). No quadro a seguir apresentamos o volume de aposentadorias no período 2013-2016.

Quadro 22- Total de aposentadorias de servidores no período 2009-2016

ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	total
<b>Total de aposentados</b>	56	64	94	48	78	83	123	80	364

Fonte: Balanço da Gestão da Coordenadoria do SIMAS/SMDS RJ, no período-2013-2016.

### 3.2.2.2. Periodicidade dos concursos públicos

Com relação aos concursos realizados, como já mencionamos anteriormente, eles não foram feitos exclusivamente para a Secretaria de Desenvolvimento/Assistência Social. Antes da criação do SIMAS eles eram realizados para ingresso na Secretaria de Saúde, e incluíam assistentes sociais e psicólogos, que depois foram removidos para a Assistência Social. Os concursos da primeira década dos anos 2000, realizados sobre a vigência do Sistema matricial coordenado pelo SIMAS, já foram feitos declarando que os profissionais seriam para atuar nos diversos órgãos da Prefeitura, de acordo com as necessidades das pastas.

Eu fiz o concurso para a Saúde. A formação dos psicólogos em geral era para atuar em consultórios ou para atuar na Saúde, principalmente naquela época. Aí fomos trazidos para Assistência Social, sem nenhuma formação, nenhuma orientação sobre o trabalho do Psicólogo na Assistência, sem plano de trabalho. Literalmente fomos jogados nas unidades, e tivemos que descobrir sozinhos o que fazer. E ainda tivemos que enfrentar um certo corporativismo dos assistentes sociais, que estavam chegando com força total, e não nos davam muito espaço. Depois o Conselho Federal de Psicologia e o de Serviço Social lançaram aquela publicação sobre as atribuições do Psicólogos na Assistência Social, que ajudou muito. (Entrevistado nº 7).

É preciso ressaltar que o último concurso foi realizado em 2006 (gestão Cesar Maia e Marcelo Garcia), e que nos anos seguintes foram convocados os assistentes sociais aprovados do banco de 2006. Até o ano de 2020 nenhum outro concurso foi autorizado, para nenhuma categoria profissional, inclusive as previstas para a equipe de referência, que passaram a ser mantidas via convênios com as ONGs, que

contemplam além da contratação de mão de obra, serviços de transportes, alimentação).

Isso significa que as Deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social não encontram ressonância junto ao gabinete dos Prefeitos Eduardo Paes e Crivella, nem junto à Câmara de Vereadores. Os Secretários Municipais responsáveis pela pasta, que não conseguem defender a necessidade de reposição do pessoal aposentado. Também não houve estratégias de mobilização e luta por parte de gestores e trabalhadores da Secretaria, dos sindicatos, dos Fóruns de trabalhadores e outros órgãos de representação das diversas categorias profissionais.

A secretaria não roda mais com servidores. Depende dos convênios, dos trabalhadores contratados. Os nossos gestores só pensam nos convênios, não lutam pelo concurso para valer. Não temos perspectiva de concurso. Não atendemos mais a NOB-RH. Os gestores que chegam não compreendem o que fazemos. Precisamos muito de profissionais na ponta e na gestão. A Secretaria não pode ficar sem servidores. A prioridade 001 tem que ser concurso. Faltam muitos profissionais nas unidades. (entrevistada nº 12).

Sobre as possibilidades de financiamento de pessoal com recursos da União, houve um debate intenso nas reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e da Comissão Intergestores Tripartite- CIT, e já que esse em geral era uma grande demanda dos estados e municípios, que sempre alegavam falta de orçamento, foi autorizado o uso dos recursos do cofinanciamento para trabalhadores concursados.

Assim como ocorreu na CIT, os pontos considerados mais polêmicos no CNAS foram o cofinanciamento de profissionais concursados com recursos do governo federal e a composição das equipes de referência. Os argumentos dos Conselheiros eram basicamente sustentados por suas experiências e não por conhecimentos sistematizados sobre as práticas desses trabalhadores no âmbito da política pública de Assistência Social (...) Com relação ao financiamento de pessoal, a representante do CFESS (Ivanete Boschetti) defendia que fosse criada uma rubrica de Gestão do Trabalho destinada à remuneração dos trabalhadores concursados em âmbito estadual e municipal, e alertava para que os recursos não fossem utilizados majoritariamente para pagamento de pessoal, em detrimento da aquisição de bens, equipamentos e execução de serviços. A Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS tinha como suposto que a garantia destas condições materiais para o exercício profissional era dever dos entes subnacionais, via piso básico. A NOB-RH contemplou o pagamento da remuneração dos trabalhadores e/ou servidores públicos concursados da Assistência Social, com recursos transferidos pelo governo federal para o cofinanciamento dos serviços, programas projetos e gestão dos benefícios. Alerta ainda para a necessidade de uma rubrica específica na Lei Orçamentária, com a designação de Gestão do Trabalho para a remuneração apenas de trabalhadores

concursados nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal conforme a NOB-RH, p.41-42. (Ferreira, 2010, p. 96-97).

### 3.2.2.3.

#### Número e categorias de trabalhadores contratados

Cabe registrar que anteriormente a 2011 os contratos eram muito precários, de curta duração, muitas vezes sem carteira assinada, provocando alta rotatividade de profissionais. A partir de 2011 os contratos passam a ter a duração de dois anos, com garantia de carteira assinada, encargos trabalhistas, férias, verbas rescisórias e vale transporte. Mas a precarização dessas relações de trabalho salta aos olhos, principalmente quando ocorrem problemas de pagamento que atrasam por dois ou três meses, fim de contrato sem pagamento dos direitos trabalhistas ou pagamentos atrasados. Muitas vezes a ONG acusa a Secretaria de não ter repassado os recursos devidos, e a Secretaria argumenta que eles não prestaram contas da parcela anterior, sem o que não é possível fazer novo repasse. Ocorreram rumores de desvio de recursos por parte de algumas ONGS, e questões que foram dirimidas na esfera judicial.

Eu acho que a gente precisa pensar o tamanho do município e o número de profissionais que a gente tem, isso é um primeiro ponto. Não dá para pensar em qualificação pro trabalho sem pensar no número de profissionais que a gente tem e na forma de contratação. O número de assistentes sociais está bem reduzido, as pessoas estão se aposentando. Eu acho que quando falamos de metrópoles como o Rio de Janeiro, precisamos avançar nesse debate sobre a “matematicazinha” que tá prevista lá na NOB-RH. O que fazer com mais de seis milhões de habitantes, com um percentual enorme de famílias na linha da pobreza? Se me lembro bem, acho que são trinta e um por cento da população vivendo com até meio salário mínimo. Só por esse recorte de renda temos um público enorme para dar conta. E se considerarmos o número de favelas que a gente tem, com a violência que a gente vive aqui no município, com a quantidade de pessoas em situação de rua? Precisamos considerar isso na hora de pensar de fato o número de profissionais que vão compor as equipes. (Entrevistada nº 01).

A SMASDH classifica a relação estabelecida como um sistema de cogestão, ou seja, não é uma terceirização total, mas uma parceria na gestão das unidades, na qual a secretaria interfere diretamente no trabalho realizado, configurando assim, uma parceria técnica e financeira.

Além do número de profissionais, não dá para deixar de pensar na forma de contratação. precisamos de concurso público, porque aí os profissionais vão gerar

acúmulo naquela área. Os contratados são precarizados. Se um servidor está ganhando um salário de cerca de R\$6.000,00, trabalhando 30hs, tem contratado trabalhando 44hs e ganhando perto de R\$3.000,00, não tenho certeza. É uma diferença muito grande. Aí quando eles conseguem emprego melhor vão embora. É muita rotatividade. Agora a pouco tinham vários contratados sem receber salário. Imagina a situação nas unidades: a diretora e 1 ou 2 assistentes sociais servidoras e o restante todo contratado sem salário, sem dinheiro para passagem, como é que faz? Não dá para ter harmonia entre a equipe, pensar no trabalho com qualidade, com tanta desigualdade. (Entrevistada nº 01).

Vários entrevistados mencionam que houve um esforço da Secretaria em garantir as equipes mínimas por um período, mas que a precariedade dos vínculos é um fato e a realidade atual é de déficit de pessoal, tanto entre os servidores quanto entre os conveniados. Segundo a série histórica do MDS/CADSUAS, o cenário da composição da força de trabalho da SMASDH RJ continua a decair em termos quantitativos, com a predominância dos trabalhadores com outros tipos de vínculos (comissionados e contratados) em relação aos servidores concursados, conforme demonstra o quadro baixo.

Quadro 23- Distribuição dos trabalhadores por tipo de vínculo, segundo o CENSO/SUAS, período 2014-2017

Ano	Estatutários	Empregados Públicos Celetistas	Comissionados	Outros vínculos*	Total
<b>2014</b>	1536	2	25	2303	3866
<b>2015</b>	1411	0	21	2106	3538
<b>2016</b>	1300	0	24	2256	3580
<b>2017</b>	1031	0	35	1674	2740

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Censo SUAS/2014-2017, 2021.

É visível o encolhimento do quadro de pessoal da Secretaria entre 2014 e 2017, tanto em relação aos servidores, que de 1536 em 2014 passa para 1031 em 2017 (- 505 servidores), bem como em relação aos contratados, que de 2303 em 2014 passa para 1674 em 2017 (- 629 contratados).

Ressaltamos que na tabela acima, os dados solicitados pelo Censo SUAS focavam apenas nas unidades de serviços, e não contabilizavam por orientação do MDS, os profissionais lotados nas Coordenadorias Regionais e nem no nível central. Por isso os dados diferem dos apresentados no relatório de Gestão do SIMAS, no qual foram computados todos os trabalhadores do ano de 2016.

O quadro abaixo apresenta um panorama da distribuição dos trabalhadores por coordenadoria e nível central, em 2016, e refletem a totalidade dos

trabalhadores da Secretaria. A diferença de dados é grande, pois pelo Censo em 2016 o total de trabalhadores era de 3580, e pelos dados do relatório de gestão, 4069.

Quadro 24- Trabalhadores por CDS e no Nível Central em 2016

COORDENADORIAS REGIONAIS	ASSISTENTES SOCIAIS (SERVIDORES PÚBLICOS)	OUTROS SERVIDORES PÚBLICOS	TOTAL DE SERVIDORES PÚBLICOS	CONVENIADOS	TOTAL GERAL
1ª CDS	62	32	94	295	389
2ª CDS	73	59	132	344	476
3ª CDS	42	25	67	215	282
4ª CDS	65	90	155	392	547
5ª CDS	30	26	56	88	144
6ª CDS	36	43	79	115	194
7ª CDS	55	39	94	255	349
8ª CDS	51	51	102	268	370
9ª CDS	27	60	87	100	187
10ª CDS	53	89	142	373	515
Nível central	105	226	331	285	616
TOTAL	599	740	1339	2730	4069

Fonte: Balanço da Gestão da Coordenadoria do SIMAS/SMDS RJ no período-2013-2016.

Na tabela acima, foram incluídos os profissionais que atuam no apoio aos conselhos de direitos e Conselhos Tutelares vinculados à Secretaria, que é responsável por manter suas instalações e equipes. Segundo a série histórica do MDS/CADSUAS, o cenário da composição da força de trabalho da SMASDH RJ continua a decair em termos quantitativos, com a predominância dos trabalhadores com outros tipos de vínculos (comissionados e outros vínculos) em relação aos servidores concursados. O quadro demonstra ainda um número expressivo de assistentes sociais nos cargos de gestão no nível central.

Neste quadro que detalha a distribuição dos trabalhadores por CDS, fica evidente que a proporção de contratados em 7 das 10 coordenadorias é superior em mais de duas vezes ao número de servidores. Essa diferença só é menor na 5ª, 6ª e 9ª CDS. As maiores concentrações de profissionais estão localizadas nas CDS com territórios mais extensos, sendo as maiores áreas a 4ª CDS, (Bonsucesso/Ilha do Governador/Penha) com 547 profissionais, a 10ª CDS (Santa Cruz), com 515 profissionais e a 2ª CDS que compreende os bairros da Zona Sul e Tijuca com 476 profissionais.

Esse quadro nos dá uma dimensão de qual era a quantidade de profissionais por lotação/vínculo nas coordenadorias e no nível central, uma informação pouco

conhecida pelos gestores e trabalhadores da Secretaria, conforme relatou uma das entrevistadas:

Essa foi a primeira sistematização de dados que permitiu uma visualização do conjunto dos trabalhadores da SMDS, pois sempre eram apresentados separados e não eram divulgados, pois considerava-se informação sigilosa. À época, a equipe da Coordenadoria do SIMAS vivia o dilema de ter que assumir cada vez mais a gestão de conveniados, mas sem poder fazer um trabalho técnico, sem poder de fato selecionar os contratados. A própria produção desse quadro foi bastante polêmica, pois uma parte da equipe não queria publicar o total de conveniados e a coordenadora insistia que era estratégico dar visibilidade a esses dados. Foi muito tenso, mas quando apresentamos esse balanço na Assembleia do Conselho Municipal de Assistência Social em 2016 fomos muito elogiadas (a equipe do SIMAS) por ter trazido à público essa informação tão importante. (Entrevistada nº 5).

Os dados relativos aos servidores lotados na SMASDH em 2018, publicados no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021 apontam que “Lotados no Nível Central (setor que compreende as estruturas da Gestão Municipal da SMASDH) em 2018, quando o Plano foi elaborado, eram 276 servidores, excluindo-se aqueles lotados em outras Pastas. Nas 10 CASDH da cidade, eram 835 servidores públicos.

Quadro 25- Servidores públicos da SMASDH em 2018, por cargo/função

<b>CATEGORIA PROFISSIONAL</b>	<b>QUANTITATIVO</b>
<b>ASSISTENTES SOCIAIS</b>	584
<b>AGENTE COMUNITÁRIO I</b>	75
<b>AGENTE COMUNITÁRIO NÍVEL II</b>	176
<b>OUTROS CARGOS</b>	112
<b>CARGO ESPECIAL</b>	80
<b>AGENTE DE ADMINISTRAÇÃO</b>	66
<b>PROFISSIONAL DE NÍVEL MÉDIO</b>	32
<b>PSICÓLOGOS</b>	22
<b>AGENTE AUXILIAR DE ADMINISTRAÇÃO</b>	22
<b>AGENTE DE VIGILÂNCIA</b>	21
<b>TOTAL</b>	1190

Fonte: Adaptado de PMAS 2018-2021, GGT/CSIMAS, 2018.

Conforme esses dados, os assistentes sociais continuam sendo a maior categoria profissional da Secretaria (599 em 2016 e 584 em 2018), seguido de agentes comunitários (total em 2018 de 251). A ausência de concursos públicos tem afetado muito as ações da Secretaria, que não tem feito a substituição dos aposentados por contratados, nem realizado os concursos necessários, levando ao

não cumprimento das diretrizes da NOB RH e das próprias metas estabelecidas pela Secretaria para a composição de CRAS e CREAS.

Não foi feito um padrão único para as URS- Unidades de Reinserção Social da Alta Complexidade, em virtude de que a composição das equipes é variável em relação ao número de usuários acolhidos em cada unidade. Os convênios de contratação são “personalizados” para cada uma. Segundo relato de uma das entrevistadas, já iniciaram o processo de contratação de assistentes sociais para a SMASDH pelos convênios, como os outros profissionais de nível superior, na categoria genérica de Assistente 1, por 44hs semanais, apesar de já existirem ações na justiça questionando isso:

Preparamos os novos termos de convênio e já estamos tendo que contratar assistentes sociais como Assistentes I, sem obedecer ao piso e a carga horária da categoria. Tivemos que abrir 3 Centros Provisórios de Acolhimento por causa da COVID, e contratamos 44 assistentes sociais. Para os CRAS e CREAS ainda não estamos contratando, mas acho que não vai demorar, porque não tem nenhuma perspectiva de haver concurso. Para a Proteção Especial de Alta complexidade sim, estamos contratando. (...) Porque não contratamos como assistentes sociais? Porque se contratássemos como assistentes sociais teria que ser uma jornada de 30hs e teríamos que contratar mais profissionais. A conta não fecha, não tem recurso para isso no orçamento. Até apresentamos a proposta, mas a Subsecretaria de Gestão não aceitou porque não tinha recurso. Aí o jeito foi esse, contratar como Assistente 1, por 40hs. Não sei aonde iremos parar. Se não fosse a Lei do SIMAS, já estariam contratando assistentes sociais direto. (entrevistada nº 9).

Um outro aspecto importante apontado por uma das entrevistadas, que dificulta ainda mais a luta pelo concurso, é o fato de que em função do Sistema matricial, é a Coordenadoria do SIMAS que tem que solicitar o concurso para assistentes sociais em todas as pastas. Não dá para propor um concurso só para a Assistência Social, pois todas as pastas estão com déficit desse profissional. A disputa por assistentes sociais entre os diversos órgãos da prefeitura e no interior da própria SMASDH, tornou-se um dilema permanente para a Gestão do Trabalho no SIMAS, que convive com a administração da escassez de pessoal, a inexistência de perspectiva de concurso e a impossibilidade de contratação em virtude da lei do SIMAS apontar que o agente do sistema, o assistente social, deve ser servidor público.

Não é possível falar em Gestão do Trabalho na política de Assistência Social no RJ sem considerar a peculiar organização do Sistema matricial e a Lei do SIMAS que regula os assistentes sociais na prefeitura. A demanda por concursos para assistentes sociais em especial, só pode ser calculada incluindo as demandas dos outros órgãos,

o que aumenta expressivamente o número de profissionais necessários, e o desafio para a autorização da realização dos concursos. Precisa prever no orçamento, mas não se trata de aumento da folha de pessoal, e sim de reposição dos cargos vagos em função das aposentadorias. Quando o pessoal se aposenta é pago pelo PREVI- RIO. Então não é aumento de despesa, de orçamento, é tentar manter o que se tinha em termos de folha de pagamento. Mas eles não querem e vão enxugando a máquina, eliminando os servidores. Não vai extrapolar a Lei de Responsabilidade Fiscal, isso é uma mentira! (entrevistada nº 11).

Apesar da vigência da Lei do SIMAS que regulamenta o trabalho dos assistentes sociais na Prefeitura, é de domínio público que a Secretaria Municipal de Saúde utilizou a estratégia de contratação de Organizações Sociais – OS para a gestão de Clínicas da Família – Programa Estratégia de Saúde da Família, e entre os profissionais a serem contratados estão os assistentes sociais. Uma demonstração contundente da inobservância da Lei do SIMAS e da fragilidade e incapacidade desse sistema suprir as necessidades de assistentes sociais para as diversas pastas.

As alterações ocorridas na forma de coleta de informações do CADSUAS pelo Ministério da Cidadania na gestão Bolsonaro desestruturaram a série histórica que vinha sendo construída, e criaram dificuldades para a continuidade da análise conforme os anos anteriores. Os dados são apresentados por relação nominal dos trabalhadores de cada unidade, sem totalização por categorias profissionais no município. Um retrocesso, que visa dificultar o acesso à informação. Por isso não registramos aqui o quantitativo de profissionais para os anos de 2019-2020.

#### **3.2.2.4. Formas de contratação existentes**

Além dos servidores públicos concursados, existem os ocupantes de cargo comissionado de livre nomeação do Secretário, e os Convênios de cogestão, com ONGs. A partir de 2011 houve uma expansão da modalidade de contratação via convênios, que se tornaram a alternativa utilizada para recomposição do quadro de trabalhadores da SMDS, visando adequar-se às diretrizes previstas na NOB-RH, diante da não realização de concursos públicos. Mas o cenário atual é de déficit de pessoal.



**3.2.2.5.****Composição das equipes de referência dos CRAS, CREAS e unidades de Acolhimento**

De acordo com as metas previstas no do Acordo de Resultados da SMDS em 2015, foi estabelecido pela Coordenadoria do SIMAS a seguinte composição para as unidades de referência

**EQUIPE PREVISTA PARA OS CRAS (29 profissionais)**

Nível superior – 1 diretor, 5 assistentes sociais, 1 psicólogo, 1 pedagogo

Nível médio – 4 dinamizadores, 3 agentes de mobilização e busca ativa, 2 recepcionistas, 2 assistentes administrativos, 2 auxiliares administrativos, 1 auxiliar de informática, 2 cadastradores

Nível fundamental – 1 auxiliar de serviços gerais, 2 auxiliares de copeiragem, 2 agentes de portaria noturnos, 1 motorista

**EQUIPE PREVISTA PARA OS CREAS (29 profissionais)**

Nível superior – 1 diretor, 5 assistentes sociais, 1 psicólogo, 1 advogado,

Nível médio – 4 dinamizadores, 3 agentes de mobilização e busca ativa, 2 recepcionistas, 2 assistentes administrativos, 2 auxiliares administrativos, 1 auxiliar de informática, 2 cadastradores

Nível fundamental – 1 auxiliar de serviços gerais, 2 auxiliares de copeiragem, 2 agentes de portaria noturnos, 1 motorista.

(Relatório de Gestão da coordenadoria do SIMAS, 2016, p. 4).

Como podemos perceber, são equipes bem estruturadas, tanto com relação aos profissionais de nível superior, quanto aos profissionais de nível médio. Mas dos 29 profissionais, apenas 6 são servidores públicos. Em geral a diretora é assistente social. Mas nem todas as unidades estão com as equipes completas.

**3.2.2.6.****Jornada de Trabalho**

Os assistentes sociais e psicólogos concursados cumprem jornada de 30hs. Os demais servidores públicos e profissionais contratados cumprem jornada de 40 h semanais.

### **3.2.3. Valorização dos Trabalhadores**

#### **3.2.3.1. Existência de Plano de Carreira, Cargos e Salários**

A política salarial na Secretaria de Assistência Social é marcada por inúmeras contradições. A Lei do SIMAS estabelece um piso salarial muito baixo para a categoria, e uma gratificação complementar que é três vezes maior que o salário para todos os “agentes do sistema” em exercício no “Eixo de Proteção” (profissionais em exercício na SMDS, FUNLAR e Fundo Rio). A gratificação do SIMAS corresponde a 330% sobre o salário base, e no “Eixo de Promoção” (demais órgãos setoriais), gratificação corresponde a 220% sobre o salário base.

A definição de percentuais de gratificação do SIMAS, que tinha por objetivo incentivar a mudança de profissionais da secretaria de Saúde para a de Assistência Social (antes da realização dos concursos), valorizando financeiramente essa opção, gerou uma outra fissura na categoria, pois os assistentes sociais que eram inicialmente concursados da Saúde, tinham um vencimento maior, equiparado ao de outros profissionais da área, sem a gratificação do SIMAS. Ao longo do tempo essa defasagem foi objeto de algumas manifestações e tentativas de equiparação salarial dos vencimentos dos profissionais da Assistência em relação aos da Saúde, respalda pelo Sindicato de Assistentes Sociais, visando recuperar essas perdas no salário base, mas não foram vitoriosos. Foram realizadas algumas manifestações e audiências, com o apoio do Conselho Regional de Serviço Social - CRESS, do Conselho Regional de Psicologia - CRP e do Sindicato de Assistentes Sociais, mas com pouca adesão e com pouca mobilização dos profissionais.

Em síntese, o salário base dos assistentes sociais que permaneceram na Saúde é maior que os que são da Assistência. Mas a gratificação do SIMAS é maior para quem está na Assistência (330% contra 220% para a Saúde). Ou seja, os dois grupos de profissionais tiveram perdas, de uma forma ou de outra.

Faz-se necessária, em nossa opinião, uma revisão da Lei do SIMAS e do próprio Sistema matricial, cuja concepção não atende adequadamente às demais políticas setoriais, mantém distintos pisos salariais praticados, impede que cada órgão assuma as responsabilidades técnicas e financeiras pela manutenção dessa

categoria em sua estrutura, acabando com essa dupla vinculação atual (ao SIMAS e ao órgão onde está lotado). Essa responsabilidade do SIMAS pelo provimento dessa categoria nas diversas pastas, contribuiu de certa forma para um processo de desvalorização dos profissionais de Serviço Social nas diferentes políticas setoriais, cujos gestores e os próprios assistentes sociais não se mobilizaram para pressionar o prefeito e a Câmara dos Vereadores por concurso público para o ingresso de novos profissionais, por equiparação salarial, entre outras questões. A SMASDH segue cumprindo o plano de carreira global da Prefeitura, com aumentos gradativos por triênios.

Uma outra frente de luta empreendida pelos trabalhadores da Assistência Social e Sindicato foi em relação à equiparação salarial dos vencimentos básicos dos assistentes sociais ao dos profissionais da mesma categoria lotados na Secretaria de Saúde. O SIMAS realizou estudos que demonstraram o tamanho das perdas salariais e a necessidade de equiparação, e subsidiou com informações a luta do Sindicato dos Assistentes Sociais e do Conselho Regional de Serviço Social, porém não houve êxito. O argumento do gabinete do prefeito era de que geraria um efeito cascata para todos os trabalhadores da Secretaria, e que não havia recursos. Também foi argumentado que com a redução da carga horária para 30h sem redução de salários, proporcionalmente recebemos um aumento salarial de 25% “sem fazer força”, ficando em grande vantagem em relação às outras categorias profissionais.

### **3.2.3.2.**

#### **Existência de programas de atenção à saúde do trabalhador**

Até a chegada da pandemia do coronavírus, não existia nenhum programa específico voltado para a saúde dos trabalhadores da Assistência Social. Diante da Pandemia do Coronavírus, vários decretos federais, estaduais e municipais determinaram ações específicas voltadas para o enfrentamento da COVID.

Em 17/03/2020 foi declarado no Rio de Janeiro o “estado de emergência” para o enfrentamento da COVID, e em 08/04, devido ao agravamento da pandemia, foi declarado “estado de calamidade Pública”, pelo Decreto Rio nº47.355. A Política de Assistência Social foi reconhecida como “atividade essencial” para o atendimento à população, conforme disposto no Art. 3º do Decreto Federal nº

10.282/2020. Em junho a SMASDH, publica o seu Plano de Ação para enfrentamento da COVID, conforme a Resolução SMASDH Nº 05 de 29 de junho de 2020. Dentre as ações previstas, encontramos um bloco dedicado à Gestão do Trabalho especificamente:

#### 4.2. DA GESTÃO DO TRABALHO, DE PESSOAS E DE EDUCAÇÃO PERMANENTE

- . Construir e Implantar plataforma de monitoramento do absenteísmo dos trabalhadores que fazem parte do grupo de risco e dos afastamentos por adoecimento e por suspeita do Covid-19.
- . Organizar força de trabalho, através de protocolo e recomendações administrativas sobre procedimentos, no período de Pandemia, junto às Organizações da Sociedade Civil que executam a cogestão dos termos de colaboração da SMASDH.
- . Veicular orientações normativas da Subsecretaria de Serviços Compartilhados (CVL/SUBSC) que norteiam o regime dos servidores públicos no regime estatutário.
- . Operacionalizar contratações temporárias garantindo a continuidade dos serviços essenciais da SMASDH e a ampliação de recursos humanos para atuação nas novas frentes de trabalho abertas pela SMASDH para o enfrentamento à pandemia do novo coronavírus - COVID-19 (serviço de hotelaria para idosos, albergues e centro de acolhimento emergencial no Sambódromo).
- . Implantar o Projeto “Assistência Ação”, de acompanhamento remoto, realizado por equipe psicossocial, visando o cuidado e a atenção aos profissionais que estão em afastamento do trabalho por suspeita e ou por terem sido diagnosticados com Covid -19.
- . Mapear e construir rede de apoio, em parceria com órgãos e instituições visando o acompanhamento da saúde mental dos trabalhadores.
- . Criar e implantar um conjunto de ações de capacitação e de treinamento à distância, com foco:
  - i) Na ambientação dos profissionais que compõe as equipes dos equipamentos emergenciais;
  - ii) No treinamento à distância com profissionais das unidades da SMASDH e dos Conselhos Tutelares, em parceria com a SMS/SUBVISA, sobre Ações Preventivas contra o Coronavírus e de uso e higienização dos Equipamentos de Proteção Individual;
  - iii) Na metodologia de teletrabalho, para profissionais das unidades da SMASDH e dos Conselhos Tutelares, orientando os trabalhadores como medida excepcional de prevenção, sobretudo àqueles que se encontram no grupo de risco;
  - iv) Na produção de Cartilhas Orientadoras Virtuais, com orientações aos Trabalhadores do SUAS e aos cuidadores domiciliares de pessoas idosas no período da pandemia, e com orientações gerais para as unidades de acolhimento da Proteção Social Especial de Alta Complexidade e para os profissionais do Serviço Especializado de Abordagem Social à População em Situação de Rua;
  - v) Na utilização de outras metodologias inovadoras (criação e veiculação de vídeos educativos, webnares e cartilhas online; “Pílulas Motivacionais”; realização de rodas de conversa; etc.). (Plano de ação para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID 19 no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, junho de 2020, p. 10-11).

Além dessas ações previstas para a área de Gestão do Trabalho, o Plano prevê um bloco de medidas voltadas para os cuidados no atendimento à população, que traduzem ações de Gestão do Trabalho:

#### 4.4. DA GESTÃO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO

- . Alterar o horário padrão de funcionamento das unidades públicas de oferta de serviços de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade, e das unidades de promoção de Políticas Para Mulheres, considerando as escalas de trabalho, territórios e orientações das autoridades sanitárias.
- . Possibilitar o acesso às unidades da PSB e PSE-MC através da central de atendimento 1746, visando orientações quanto aos serviços e/ou reportando as demandas para os territórios na perspectiva de agendamento de demandas urgentes, objetivando evitar aglomerações.
- . Fornecer e orientar a utilização de máscaras de proteção para o acesso às unidades da SMASDH, conforme normativas orientadas pela OMS e determinadas pelo Município do Rio de Janeiro.
- . Realizar a instalação de placas de proteção em acrílico nas mesas das unidades de atendimento da SMASDH, promovendo o distanciamento e a proteção de trabalhadores do SUAS e dos usuários.
- . Tornar obrigatória a higienização das mãos dos profissionais no período de trabalho, independentemente do tipo e local de atuação.
- . Prover informações aos usuários acerca do cuidado e atitudes de prevenção da transmissão do COVID-19, conforme as orientações das autoridades epidemiológicas.
- . Garantir o sigilo e a privacidade do atendimento, ainda que se opte por realizá-lo em locais abertos
- . Garantir que os atendimentos presenciais sejam restritos aos individualizados, resguardando a distância necessária e garantindo todas as medidas de proteção ao profissional e ao usuário.). (PLANO DE AÇÃO para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID 19 no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, junho de 2020, p. 12).

Segundo relatos de alguns entrevistados, essas medidas foram elaboradas tardiamente, quando a pandemia já alcançava índices elevadíssimos de contaminação e mortes, e não conseguiu suprir adequadamente as necessidades nem dos trabalhadores da ponta nem do nível central:

Nós aqui do nível central ficamos mais desprotegidos do que o pessoal da ponta. Salas com janelas que não podem ser abertas, um sistema de ar condicionado central velho e sem a devida manutenção e higienização, muitas pessoas trabalhando nas mesmas salas. O índice de contaminação foi bem alto. Fora os profissionais de risco que ficaram em casa (servidores e contratados), e quem estava trabalhando presencialmente, ficou sobrecarregado com muito trabalho. Aqui os insumos para higiene e máscaras não chegaram em quantidade suficiente. Não temos estrutura para teletrabalho. (Entrevistada nº 1).

Assim, apesar de ser citado como um avanço no sentido de ser o primeiro programa estruturado com ações voltadas para a Saúde do Trabalhador (Programa de Cuidado e Acolhimento ao Trabalhador – GGT), ele carece de efetividade, diante de uma falta de recursos, apesar do repasse de verbas emergenciais do governo federal para o enfrentamento da COVID. Cabe então o questionamento sobre qual a destinação desses recursos federais, e quanto foi repassado pela Prefeitura para ações emergenciais na SMASDH, para além da criação de abrigos provisórios para vítimas da COVID.

O pessoal na ponta está esgotado. A demanda é muito grande, o número de profissionais reduzido, muitos adoeceram ou tiveram pessoas da família acometidas com o vírus. Perdemos alguns colegas para o COVID. As pessoas se sentem muito vulneráveis. Foi criado um link para os trabalhadores entrarem em contato com as assistentes sociais do SIMAS e relatarem suas situações, numa perspectiva de acolhimento, escuta e orientações. Foi contratada uma enfermeira e uma psicóloga para ajudarem no processo de análise das demandas. Foi elaborada uma Plataforma digital, com questionário eletrônico para identificar situações de saúde e qualidade de vida no trabalho. Aí foi um choque, porque as condições estão muito ruins. Fizemos um relatório com base nos questionários e visitas da equipe e passamos para o Secretário, mas não tem recurso para nada, aí fica difícil mesmo. (Entrevistada nº 9).

### 3.2.3.3.

#### **Condições de trabalho (infraestrutura, segurança, equipamentos, transportes, material de consumo, etc.)**

A SMASDH apresenta um quadro de instalações sucateadas, desde o nível central até as unidades na ponta. As unidades funcionam em prédios próprios, cedidos ou alugados, que não foram construídas para o funcionamento de serviços públicos. Somente 1 CRAS foi construído na perspectiva de modelo. E como não existe uma política de manutenção regular, elas são feitas em caráter emergencial, priorizando as mais precárias.

Na gestão do prefeito Eduardo Paes e do secretário Adilson Pires (2013-2016), era adotado o modelo de gestão de desempenho das Secretarias através do Acordo de Resultados. A cada ano a Secretaria deveria pactuar metas extraordinárias de desempenho, para as quais haveriam recompensas financeiras para o órgão e para os trabalhadores. No caso da SMDS, dentre essas metas foram definidas a implantação de “Unidades 2.0”, ou seja, aquelas que seriam modelo, referência em termos de instalações, equipamentos, número de profissionais,

climatização, telefonia celular, acessibilidade e internet e implantação do Sistema Cidadania inteligente, sistema informatizado, que visava produzir dados sobre o perfil, vulnerabilidades e demandas da população, bem como sobre os diversos serviços prestados por essa secretaria.

Considerando os cortes no orçamento para o exercício de 2015 que impossibilitaram a realização das ações planejadas, foram renegociadas as metas, e foram selecionados 10 CRAS e 5 CREAS para receberem investimentos em diversos aspectos para tornarem-se unidades de referência da Secretaria. Esse foi o período de maior investimento na infraestrutura das unidades. Apesar de lidar com recursos muito abaixo do necessário, o que levou a redução das ações de manutenção ao mínimo necessário, a Secretaria conseguiu cumprir a meta em todos os seus indicadores. Tendo por base as diretrizes da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB-SUAS/RH, as unidades receberam uma equipe técnica e de apoio administrativo compatível com as necessidades dos serviços.

Houve um projeto de “Unidades 2.0” na gestão do Secretário Adilson Pires, que entrou no Acordo de resultados. Nesse projeto era prevista a reforma das unidades, instalação de ar condicionado, telefonia móvel, internet, mobiliário e pessoal (equipe completa), além de instalação do Sistema Cidadania inteligente, desenvolvido para possibilitar o uso de tablets pelos assistentes sociais no atendimento, e conectado diretamente ao banco de dados, para produção de relatórios sobre perfil da população atendida e diagnóstico territorializado das demandas. Era 1 unidade por CDS. Mas ele foi muito polêmico, foi feito sem os recursos necessários e sem o tempo necessário, então algumas coisas foram feitas na base da “gambiarra”, no último momento, para cumprir o prazo do acordo de resultados. Não poderia ser meta para 1 ano já que não tinham os recursos necessários para realizá-las. Eram metas para quatro anos. Foi um atropelo só e uma disputa para escolher quais as unidades seriam contempladas. (Entrevistada nº 11).

Esses e outros relatos já apresentados demonstram uma grande insatisfação dos trabalhadores com as precárias condições de trabalho na SMASDH, inclusive no nível central. O sucateamento dos serviços públicos acaba contribuindo para a defesa da necessidade de terceirização/privatização dos serviços, da gestão e dos recursos humanos.

Tem essa questão do desfinanciamento das políticas sociais, isso é um fato concreto e perceptível no nosso trabalho, a gente vê a redução dos recursos que já eram poucos. Falta recurso para a capacitação, cortaram os carros em 50%, nem as unidades tem mais como tinham antigamente. Agora os carros trabalham no sistema de rodízio. A enfermeira contratada foi visitar umas unidades e voltou chocada: mofo, infiltrações, mobiliário quebrado, sem ar condicionado, um horror, uma vergonha. Nossos banheiros e refeitório no nível central são horríveis. Já fizeram

projetos para reformá-lo, mas não saiu do papel. Foi uma promessa do Adilson Pires que não foi cumprida. Não temos instalações elétricas adequadas. A questão dos computadores melhorou um pouco, mas ainda não é o ideal. Isso dá uma derrubada na moral dos profissionais, que se sentem desvalorizados, desprestigiados. Como falar em qualidade de atendimento nessas condições? (entrevistada nº 9).

A nova Secretaria, Laura Carneiro, chegou com a proposta de promover o “apadrinhamento privado das unidades da SMASDH”. Vai buscar “patrocinadores” para melhorar as condições das unidades. Essa é mais uma modalidade de desfinanciamento público e privatização dos serviços em curso.

### **3.2.3.4. Ações de valorização dos trabalhadores**

Sem dúvidas, a maior conquista obtida pelos trabalhadores da Assistência Social no município do RJ foi a implantação das 30hs para os assistentes sociais, sem redução de vencimentos, uma promessa de campanha cumprida pelo Secretário Adilson Pires no primeiro ano de sua gestão. Coube ao SIMAS preparar os estudos para reorganização das equipes e preparar o documento no qual ficava demonstrada a nova escala de trabalho sem redução do horário de funcionamento das unidades. Uma das exigências colocadas pela Assessoria do Prefeito para a aprovação dessa medida era o compromisso de posteriormente não haver reclamação sobre a falta de pessoal e solicitar realização de concurso. Uma verdadeira armadilha para a gestão da secretaria, pois obviamente com a redução da jornada se reduz a força de trabalho proporcionalmente.

Ficamos na maior saia justa, pois tínhamos que defender um argumento que não se sustentava. Por outro lado, essa era uma conquista importante que resolveria a vida de muitos profissionais que tinham outros vínculos de trabalho. Além do que, foi garantido que não haveria redução de salário e isso significou proporcionalmente um aumento de 25% de salário. Depois fiquei me perguntando se não erramos na estratégia. Precisávamos ter garantido primeiro o concurso, para depois lutar pelas 30hs. (Entrevistada nº 6).

Uma outra ação de valorização dos trabalhadores empreendida pelo SIMAS na gestão 2013-2016 foi a implantação de um banco de interesse de permutas entre os profissionais das diferentes secretarias, democratizando mais esse processo. Os profissionais se inscreviam via formulário eletrônico e as informações eram registradas pela gerência do SIMAS, que buscava identificar a convergência de



interesses entre os inscritos e as demandas dos diversos órgãos, ocorrendo por vezes as movimentações casadas ou triangulações. Essa ação deixou os servidores muito satisfeitos pois viram suas necessidades e interesses acolhidos, e uma gestão do trabalho bastante profissional.

Outra medida importante reconhecida por vários dos profissionais entrevistados foi a mudança do atendimento ao servidor no SIMAS, que passou a dispor de uma pequena sala para atendimento individualizado e sigiloso. Um setor que anteriormente era temido por seu histórico de autoritarismo, passou a partir de 2013 a receber os profissionais de forma organizada, com agendamentos, seja para discutir novas lotações e transferências, ou outros problemas no trabalho, ouvindo seus interesses e necessidades. O SIMAS passou a apresentar aos profissionais um rol de opções dentro do quadro dos equipamentos que estavam com déficit de pessoal, buscando uma relação de diálogo e construção de alternativas que contemplassem os interesses de ambas as partes: da gestão e dos funcionários.

Foram realizadas também visitas às unidades, para conhecer a realidade dos equipamentos e conversar com as equipes sobre o funcionamento do SIMAS, as metas da gestão e ouvir suas demandas. Essa foi uma ação bastante valorizada, pois os problemas de comunicação na Secretaria são enormes, e na maioria das vezes os trabalhadores não recebem as informações ou a recebem sem a devida contextualização e explicação.

Nunca uma coordenadora do SIMAS se abalou do nível central para a Zona Oeste, para conversar com as equipes. Fazíamos uma roda de conversa, apresentando em linhas gerais os setores do SIMAS, e discutíamos as principais propostas em desenvolvimento, tirando as dúvidas do pessoal, que também podia fazer qualquer pergunta. Constatamos que nem mesmo as Coordenadoras Regionais tinham essa prática de se reunir com todos os trabalhadores das unidades e fazer reuniões para explicar as diretrizes do trabalho que vinham do nível central. Foi uma ação muito importante. A coordenadora do SIMAS ia e chamava um representante de cada gerência do setor para conhecer a realidade das unidades, ouvir o pessoal. Também foi feita uma intervenção importante no sentido de aprovar a mudança de localização de uma unidade de CREAS que se encontrava em área de risco em Paciência, cuja equipe apresentou um dossiê registrando com fotos a unidade crivada de balas. Fizemos a visita a unidade, reunião com a equipe e levamos para o Gabinete que elas estavam na linha de tiro. Foi feito um plano emergencial de funcionamento em outra unidade, até que uma nova sede para o CREAS fosse definida. (Entrevistada nº 3).

Na gestão atual, o Plano de Cuidado e Acolhimento elaborado em função da COVID, foi inaugurado pela Gerência de Gestão do Trabalho do SIMAS um serviço de atendimento remoto para os trabalhadores, que são atendidos por

assistentes sociais com uma escuta qualificada e orientações e encaminhamentos devidos. Também foi iniciada uma pesquisa de Clima Organizacional na URS Rio Acolhedor, que teve que ser interrompida por causa da COVID.

Como podemos perceber, para além das condições de trabalho precarizadas, dos recursos insuficientes, a postura de gestores e profissionais comprometidos com o trabalho e com os trabalhadores, pode ser significativa. Aqui lembramos do papel ético-político dos profissionais efetivamente engajados com a política de Assistência Social, enfrentando todas as dificuldades, mas, “nadando contra a corrente” em busca de alternativas para seguir adiante.

### **3.2.4. Educação Permanente**

#### **3.2.4.1. Existência de setor responsável pela Educação Permanente no município**

A SMASDH do município do Rio de Janeiro tem uma forte tradição na área de Educação Permanente, pois desde a gestão do secretário Marcelo Garcia foi definido o funcionamento a Escola Carioca de Gestores da Assistência Social. A Escola Carioca era diretamente vinculada ao gabinete do secretário e recebia apoio e recursos para suas atividades, apesar de contar com uma equipe pequena de profissionais. Coordenada pelo assistente social Marcio Brotto, este setor oferecia capacitações para o público interno e externo à Secretaria, coordenava o estágio de alunos de Serviço Social nas unidades da SMDS em parceria com diversas universidades e mantinha uma biblioteca e Centro de memórias da Secretaria.

Com a mudança de Secretário em 2009 a Escola Carioca passa a ser chamada de Centro de Capacitação da Política de Assistência Social- CCPAS, e passa a ser vinculada à Coordenadoria do SIMAS. Eu fui nomeada gerente do Centro de Capacitação no período 2009- 2013. Em 2014 fui nomeada Coordenadora do Sistema Municipal de Assistência Social- SIMAS, e o CCPAS passou a ter como gerente a assistente social Viviane Pereira da Silva que já era minha assessora. Com isso pudemos dar continuidade ao trabalho que vínhamos desenvolvendo, com alinhamento às diretrizes da NOB-RH, e participando ativamente das Conferências (Municipais, Estaduais e Nacional, dos Encontros do CONGEMAS, em

interlocução maior com a Secretaria Nacional e com a Secretaria Estadual de Assistência Social.

Em 2009 a “Escola Carioca” passou a ser denominada Centro de Capacitação de Política de Assistência Social – CCPAS, que se afirmou como órgão responsável pela capacitação dos trabalhadores do SUAS, gestores, conselheiros, estagiários e passou a compor, como gerência, uma das frentes de atuação da Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social - CGSIMAS. Com a nova organização do setor, suas frentes de trabalho foram reformuladas considerando as demandas advindas da estruturação da Política de Assistência Social a nível nacional, das diretrizes da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB-RH/SUAS, no que se refere à política de capacitação e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, instituída em 2009. (II PMEP/RJ, 2018, p. 28).

Inicialmente o CCPAS padecia com a falta de recursos e de visibilidade /legitimidade perante o conjunto de gestores da Secretaria. Faltavam os recursos mínimos para as atividades de formação: xerox, impressora, computadores, papel, caneta, pastas, material didático, transporte. Foi somente na gestão do Secretário Adilson Pires (2013-2016), que gradativamente o setor foi sendo equipado com mesas, armários computadores, datashow, entre outros. Foram disponibilizados os materiais necessários para as atividades de capacitação, transporte, e até recursos para alguns Seminários e para publicações, resultado de muito empenho da coordenadoria do SIMAS e do CCPAS em correr atrás dos recursos.

#### **3.2.4.2.**

#### **Existência de Plano Municipal de Educação Permanente**

O primeiro Plano Municipal de Educação Permanente foi elaborado em 2014, para o período 2014-2017, com base em um diagnóstico preliminar realizado através de formulário eletrônico e preenchido pelos profissionais da SMDS. Com base nesse levantamento de perfil e demandas de capacitação, foi desenvolvida uma proposta preliminar de cursos a serem oferecidos, que foi discutida com as Subsecretarias finalísticas, para pactuação das propostas prioritárias. O produto final deste processo foi a elaboração do portfólio de cursos a serem oferecidos, nas modalidades previstas no Plano Nacional de Educação Permanente, a saber: capacitação introdutória, capacitação de atualização, capacitação de aprimoramento e assessoria. Após aprovação do secretário ele foi apresentado em Assembleia do

CMAS-RJ e aprovado através da Resolução nº 67/2014, de 17 de novembro de 2014, e publicado no Diário Oficial em 1º de janeiro de 2014.

O II Plano Municipal de Educação Permanente foi elaborado para o período 2018-2021, e assim como o primeiro plano, seguiu as diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente. Ele foi precedido de um diagnóstico realizado por meio de formulário eletrônico enviado a todas as unidades da SMASDH, com o objetivo de buscar as demandas de capacitação dos trabalhadores do SUAS e dos agentes de controle social. Os resultados do questionário foram debatidos e validados por um grupo focal por meio da coordenação da GDEP, com a participação de representantes da gestão das distintas áreas de atuação da SMASDH. Posteriormente o presente plano foi apresentado à mesa diretora do CMAS e aprovado em assembleia 16 de julho de 2018.

Analisando seus Objetivos Específicos, podemos perceber que eles são bastante similares aos do I PNEP, indicando uma linha de continuidade, sem grandes rupturas ou desconstruções:

- ✓ Promover ações de capacitação conforme os percursos formativos definidos na Política de Educação Permanente do SUAS necessários à gestão e ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais dentre outros;
- ✓ Promover ações de capacitação junto aos conselheiros municipais de assistência social, com base nos percursos formativos definidos na Política de Educação Permanente do SUAS, necessárias ao exercício do controle social;
- ✓ Aprimorar a parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES) no tocante à produção e divulgação de pesquisas e para implementação de projetos e cursos de extensão, visando à troca de experiências, produção de conhecimentos e qualificação profissional;
- ✓ Abertura de campos de estágio de forma a estreitar a relação dos campos da intervenção e da formação, de maneira a atender o compromisso ético com a formação de novos quadros profissionais;
- ✓ Potencializar a sistematização e divulgação de conhecimentos produzidos. (SMASDH, II PNEP, 2018, p. 47).

São previstos os seguintes tipos de capacitação, que seguem as diretrizes da PNEP/MDS.

#### **a) Capacitação Introdutória**

De acordo com as orientações da PNEP, as ações de capacitação introdutória devem ter uma carga horária entre 20 e 40 horas/aula e tem por objetivo “o nivelamento de competências basilares ao desenvolvimento comum das três funções do trabalho no SUAS ou ao desenvolvimento específico de cada uma delas”. (BRASIL, 2013, p.43). As ações de capacitação são destinadas aos trabalhadores de qualquer nível de formação e devem ter soluções didático-pedagógicas mais adequadas ao

desenvolvimento das competências dos diferentes públicos, considerando suas experiências e vivências profissionais.

#### **b) Capacitação de Atualização**

A capacitação de atualização tem carga horária entre 40 e 100 horas/aula com a finalidade de dar prosseguimento ao processo de formação, promovendo uma atualização e/ou aprofundamento de conceitos, diretrizes e conteúdos. Além de manter as competências para o desenvolvimento comum do trabalho no SUAS (BRASIL, 2013).

#### **c) Supervisão Técnica**

Prevista pela PNEP esse tipo de capacitação foi tema específico de regulamentação do CNAS por meio da Resolução Nº 6, 13 de abril de 2016, que a partir das concepções expressas na PNEP, de acordo com a perspectiva político-pedagógica da educação permanente, estabelece parâmetros nacionais para implementação, desenvolvimento e certificação da Supervisão Técnica.

#### **d) Aprimoramento**

A partir da inclusão desse tipo de capacitação no PMP RJ (2014-2017) a GDEP vem realizando diferentes modalidades de capacitação como seminários, congressos, conferências, encontros, fóruns, jornadas, oficinas, mesas redondas, rodas de conversas, palestras, entre outras, com carga horária entre 4 e 20 horas. Essas capacitações que contemplam conteúdos da Política de Assistência Social e temas transversais, têm favorecido a participação de um maior quantitativo de profissionais, gestores e agentes de controle social, sem gerar maiores impactos para a organização de suas atividades. Assim contribuindo para uma agenda continuada de capacitações já que são elaboradas de forma a complementar as atividades de carga horária mais extensa. O objetivo das ações de aprimoramento é realizar discussão de temáticas e/ou conceitos, bem como reflexões sobre as experiências profissionais que contribuam para o processo de formação continuada dos profissionais da secretaria. (SMASDH/ II PNEP, 2018, p. 55-56).

Foram realizadas no período 2014 a 2017 um total de 220 ações de formação, sendo 11 de controle social, 9 de gestão do SUAS e 220 para o provimento dos serviços e benefícios (II PMP, 2018, p 33).

Identificamos um grande esforço de ofertar cursos relativos ao Provimento de Serviços e Benefícios para os trabalhadores dos CRAS, CREAS, URS, e que concentram a maior parte da força de trabalho da Secretaria. Essas capacitações são destinadas tanto aos servidores públicos como aos contratados, sem nenhuma discriminação com o segundo grupo. Foi destacado como uma importante conquista da equipe do CCPAS e da GDEP o processo de qualificação dos profissionais contratados.

Os encontros de Ambientação são ações executadas em parceria com as ONGs que hoje mantém convênio com a SMDS e também com o Centro de Capacitação, e consiste em viabilizar que os novos funcionários contratados passem por cursos de ambientação, promovidos e ministrados pela equipe do CCPAS. (...) A segunda atividade possui um caráter mais arrojado, por envolver os candidatos interessados em compor a força de trabalho da Secretaria, antes mesmo da existência de um

contrato de trabalho e sem saber se no futuro esse candidato irá compor a equipe da SMDS, eles são convidados a participar de um encontro promovido pela gerência, em uma manhã, a fim de conhecer a organização e a missão da SMDS, sua vinculação à política Nacional de Assistência Social, os serviços ofertados através das Unidades. (...) Ao final dessa apresentação o candidato preenche um formulário onde poderá elencar e definir sua área de interesse a partir de suas experiências e do seu perfil profissional. Dentro dessa lógica pretendemos compor um banco de currículos de candidatos potenciais mais adequados às nossas necessidades e minimizando a rotatividade existente em determinadas funções. (Guimarães et al., 2016, p. 172).

Segundo análise da equipe da GDEP é a modalidade de aprimoramento a que atende melhor ao perfil atual da força de trabalho, por terem uma carga horária menor, o que favorece a participação dos profissionais num cenário de sobrecarga de trabalho.

O tipo de capacitação que mais se destaca é a de aprimoramento. Foram realizadas 203 ações de capacitação de aprimoramento, 29 introdutórias, 5 atualizações e 3 de assessoria ou supervisão técnica. O grande número de ações de aprimoramento se justifica em função da carga horária das atividades realizadas, e sugere algumas hipóteses como: número reduzido de profissionais nas áreas, dificuldade de participação nas atividades sem desfaltar as unidades, bem como aspectos de infraestrutura que impactam as condições de participação de trabalhadores, especialmente os contratados, como transporte, distância e alimentação. (SMASDH, II PMP, 2018, p. 33).

A SMASDH/GDEP destaca-se ao longo desse período também na oferta de atividades de capacitação para os Conselhos vinculados à Secretaria.

No âmbito do controle social, foram ofertadas atividades de capacitação para conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e instituições da rede socioassistencial privada no que se refere ao processo de regulamentação anual em conformidade com as normativas da política de assistência social e legislações vigentes. A gerência também vem, ao longo dos anos, participando e contribuindo no processo de preparação para as Conferências e Pré-conferências Municipais de Assistência Social. Também realizamos ações de capacitação e assessoria ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e ao Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – COMDEPI. Com relação aos Conselhos Tutelares, destacam-se as atividades de capacitação de conselheiros tutelares (titulares e suplentes), eleitos a cada mandato, além de capacitações ao longo dos anos para conselheiros e equipes técnicas dos conselhos. (II PMP, 2018, p. 35).

Apesar dos recursos insuficientes e da precarização das condições de trabalho, a GDEP vem demonstrando uma grande capacidade de realizar suas ações, contando não só com uma equipe técnica bastante dedicada, mas também com

profissionais de outros setores, e principalmente de parceiros externos, que participam das atividades como cursos e seminários sem nenhuma remuneração.

Um destaque tem sido os cursos de extensão promovidos em parceria com a UERJ, que tem sido muito bem avaliados pelos participantes. Um dos cursos realizados foi o de “Sistematização da experiência profissional”, em 2017, ministrado pelo Professor Dr. Ney Luiz de Almeida, com o objetivo de contribuir no processo de sistematização da prática profissional pelos profissionais de Serviço Social. Outro curso foi o de “Políticas de Gênero e Etnia no Campo da Assistência Social”, também oferecido pela UERJ, pela Professora Dra. Dayse de Paula Marques da Silva, já ofertado por três vezes. (II PME, 2018, p 37).

Ao longo da gestão 2013-2016 o CCPAS/GDEP organizou 4 publicações, sendo 3 impressas e uma virtual, sendo a própria equipe responsável pelo processo de elaboração, revisão, articulação com autores e editora responsável pelas publicações. Em 2017, em função da Resolução nº 73 de 21 de julho de 2017, foram suspensos os recursos financeiros para a realização de publicações e, mesmo com a coletânea estando em processo de elaboração, a autorização para a sua publicação não foi concedida. São as seguintes as publicações produzidas:

- **Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente<sup>30</sup>**, publicação na íntegra do PME/RJ/2014, disponível na página eletrônica da SMASDH.
- **O Trabalho Social nas Políticas Públicas<sup>31</sup>**, reúne os trabalhos apresentados no Seminário realizado em 2013, em comemoração ao Dia do Assistente Social, promovido pela SMDS, através da CGSIMAS e do CCPAS. A publicação reúne 28 artigos de 80 profissionais, dentre professores convidados e profissionais SMDS, SMS, SESQV e SPM-Rio.
- **Provimento de Serviços e Benefícios Socioassistenciais: experiências do município do Rio de Janeiro<sup>32</sup>** conta com 17 artigos sobre os principais serviços e

<sup>30</sup> Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Assistência Social, Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/documents/91261/a8ad8bfc-db5a-49f5-a84b-7f4112a6ac78>>. ISBN 978-85-68360-05-7>.

<sup>31</sup> FERREIRA, Aline Souto Maior e SILVA, Viviane Pereira da (Orgs.). O trabalho social nas políticas públicas. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social/Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. Rio de Janeiro: 2015. ISBN: 978-85-68360-04-0.

<sup>32</sup> SILVA, Viviane Pereira da e FERREIRA, Aline Souto Maior (Orgs.). Provimento de serviços e benefícios socioassistenciais: experiências do município do Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social/Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. Rio de Janeiro: 2016. ISBN: 978-8569732-02-0.

benefícios no âmbito da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial desenvolvidos no município. Publicada em 2016.

- **Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): questões contemporâneas**<sup>33</sup> reúne 18 artigos de profissionais que atuavam na gestão da SMDS naquele período (2016).

Entre os anos de 2010 e 2014 a gerência manteve convênio de estágio com 13 Universidades do Rio de Janeiro e região metropolitana, tendo realizado durante este período 3 processos seletivos, beneficiando mais de 250 alunos. Entretanto, desde 2014 a SMASDH não teve autorização da Procuradoria Geral do Município para a realização de estágio curricular obrigatório, apesar de inúmeras reuniões para esclarecer as dúvidas. Esta tornou-se uma grande lacuna no planejamento da GDEP, que apesar de todos os esforços não conseguiu renovar os convênios com as Universidades, por questões jurídicas da prefeitura.

A área de Educação Permanente foi reconhecida pela maioria dos entrevistados, como a que obteve os maiores avanços no que diz respeito a Gestão do Trabalho, cujo mérito é atribuído as coordenadoras e sua equipe, que se desdobram apesar da falta de apoio institucional adequado.

#### **3.2.4.3. Existência de Núcleo de Educação Permanente**

No Rio de Janeiro não foi instalado o Núcleo de Educação Permanente, o que reflete a desvalorização da área na conjuntura atual.

#### **3.2.4.4. Existência de orçamento para Educação Permanente**

O SIMAS nunca contou com um orçamento específico para a Coordenadoria. Na gestão do Secretário Adilson Pires, os recursos para Educação Permanente chegaram a aproximadamente R\$100.000,00 por ano, o que possibilitou a

---

<sup>33</sup> SILVA, Viviane Pereira da e FERREIRA, Aline Souto Maior (Orgs.). Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): questões contemporâneas. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social/Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. Rio de Janeiro: 2016. ISBN: 978-85-69732-03-7.



ampliação das atividades de formação, melhores condições de trabalho, realização de Seminários e as 3 publicações.

Com a mudança de gestão, os recursos diminuíram drasticamente. Entre as ações previstas no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021 que contemplam a área de Gestão do Trabalho, encontramos apenas a “formação de recursos humanos”, cuja meta é a capacitação de 1200 agentes ano, com o orçamento de R\$26.250,00 para o ano de 2018. (PMAS-2018-2021, p.167), o que evidentemente é insuficiente para prover as condições necessárias para as atividades formativas, e representa uma desvalorização do setor perante os demais órgãos da SMASDH.

### **3.2.5. Participação e organização dos trabalhadores**

#### **3.2.5.1. Existência de organização dos trabalhadores do SUAS**

As organizações dos trabalhadores do SUAS são previstas na NOB-RH como legítimas representantes dos trabalhadores nas instâncias de deliberação e negociação, tais como nos Conselhos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social, conferências municipais, estaduais e nacionais, Mesas de Negociação entre trabalhadores e gestores. Durante as entrevistas perguntei aos trabalhadores se conheciam organizações de trabalhadores do SUAS, e se já tinham participado. Foram identificadas como organizações de trabalhadores

- Conselho Regional de Psicologia - CRP-RJ
- Conselho Regional de Serviço Social – CRESS- RJ
- Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro – SASERJ
- Sindicato dos Psicólogos do Estado do Rio de Janeiro - SINDPSI
- Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS- FETSUAS
- Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS – FMTSUAS

No município do Rio de Janeiro, a criação do Fórum de Trabalhadores é bem recente (2019), o que pode ser reflexo das dificuldades de mobilização das diversas categorias profissionais. Alguns dos entrevistados desconheciam a existência desse Fórum. A ASFUNRIO, Associação dos Funcionários do

Município do Rio de Janeiro, não foi citada por nenhum dos entrevistados, o que demonstra também sua baixa visibilidade e pouca atuação em defesa dos interesses dos trabalhadores do SUAS. Não foi mencionada a existência de organização trabalhadores contratados ou por categoria profissional.

Dentre os entrevistados, 2 são representantes de entidades. Um deles participa simultaneamente do Fórum Estadual, do Fórum Municipal e do Conselho Regional de Psicologia, e está engajado na luta pelos trabalhadores da Assistência Social a muitos anos. É um dos poucos psicólogos concursados do início dos anos 2000, oriundo do concurso da Saúde, e participa ativamente de todas as instâncias e tem contribuído para a organização em outros municípios que pedem ajuda. Segundo ele aqui no RJ foi difícil articular o Fórum, mas era necessário para que os trabalhadores tivessem a possibilidade de convocar Assembleias, marcar audiências.

Os militantes que ainda não se cansaram e desistiram são poucos. Acabamos entrando em todos os espaços por falta de mais gente para contribuir na organização e mobilização desses espaços. Como entendemos a importância desses espaços, acompanhamos as discussões nacionais, regionais e estaduais, temos um senso de responsabilidade de lutar pela organização e pelos direitos dos trabalhadores. Melhor sermos poucos do que nenhum, nesse cenário tão adverso. Os trabalhadores estão cansados, sobrecarregados e descrentes da luta política, do poder das organizações e da luta coletiva. (Entrevistado nº 7).

De acordo com o artigo 10, da Lei 8662/93, os Conselhos Regionais de Serviço Social têm entre suas atribuições “fiscalizar e disciplinar o exercício da profissão na respectiva região”. Neste sentido, o CRESS RJ organizou uma Comissão sobre Assistência Social, que tem sido um canal aberto de interlocução com os profissionais da pasta, para estudos, debates, denúncias. O CRESS já esteve na Secretaria em audiência com vários Secretários da pasta e com o SIMAS, por ocasião de denúncias dos assistentes sociais, que foram colocados em atividades indevidas, insalubres e em situação de risco.

O pessoal chega no Conselho, liga, manda mensagem, faz sua reclamação, e espera que a gente sozinha vá lá na Prefeitura e resolva tudo por eles. Parece que não compreendem que não é assim que a coisa funciona. É preciso fazer ação política, fazer pressão, ter movimento coletivo. Todos precisam participar, tem que mostrar sua cara e sua opinião. Não adianta só reclamar e ficar esperando uma solução mágica. (Entrevistado nº 7).

Apesar de contar com poucos participantes, essas intervenções dos Conselhos profissionais foram importantes mecanismos de pressão por respeito as atribuições profissionais em relação a vários projetos, tais como a Operação Verão, Recolhimento de População em Situação de Rua, atuação nos grandes eventos como carnaval, atuação em praias, atuação em containers junto com policiais nas UPP Social, entre outros, nos quais os assistentes sociais e psicólogos foram colocados em atividades indevidas e em situação de risco.

Mas ao refletirmos com os entrevistados sobre os motivos dessa baixa mobilização dos servidores públicos, foram levantadas algumas hipóteses: a cultura do medo e do autoritarismo vigente na secretaria; uma falta de visão política dos profissionais que não militam em outros espaços e movimentos; um esgotamento e baixa estima da categoria profissional, entre outras.

Se nós formos analisar bem, a gente teve muitos trabalhadores (servidores, assistentes sociais e psicólogos) que entraram no concurso e tinham que ficar três anos no estágio probatório. Se sofresse advertência ou suspensão, ficava sem o salário do mês inteiro e corria o risco de perder o emprego. Nós tivemos várias chamadas de concurso, então ficamos quase 10 anos com assistentes sociais em estágio probatório. Isso dava uma segurada no pessoal. Então quando o Marcelo Garcia deu aquelas advertências em Diário Oficial, teve gerente respondendo a processo ético no Conselho (CRESS). A Bernadete (antiga Coordenadora do SIMAS) e o Marcelo Garcia agiam na maior linha dura, quem contrariasse era mandado para uma unidade bem longe de sua casa. Então o pessoal ficou amedrontado e acomodado. (Entrevistado nº 7).

O Conselho Regional de Psicologia -CRP tem sido um ator importante não só na defesa da categoria, mas participando ativamente da articulação do Fórum Estadual, Fórum Municipal, do Conselho Municipal de Assistência Social. Trabalha de maneira bastante articulada com o CRESS nos debates sobre a política de Assistência Social. No último ano, incluiu entre as suas comissões temáticas, um núcleo específico para estudos e debates sobre a Assistência Social, dentro da Comissão Regional de Psicologia e Políticas Públicas.

Eu acho também que os trabalhadores acabam ficando muito numa posição de esperar que isso seja falado. Eu acho que a gente também precisa tomar posse do que a gente precisa, para discutir com os que estão em cima. Os principais atores são os trabalhadores, temos que dar visibilidade para essas necessidades. Eu acho que nós é que temos força para defender o trabalho. Mas eu ainda vejo que os profissionais ficam muito acomodados, parecem anestesiados. De vez em quando eu vou às reuniões lá no Conselho, sempre que eu posso. (Entrevistada nº 3).

O Sindicato de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro - SASERJ atua na defesa do piso salarial estadual para os assistentes sociais<sup>34</sup>, mas na SMASDH esse piso vem sendo negligenciado sob o artifício de contratação de assistentes sociais na categoria genérica de assistente 1, 40hs semanais. O SASERJ defende a equiparação salarial dos profissionais da assistência social aos da saúde, e foi um ator importante na luta pela implantação das 30hs (ocorrida em 2013). Já o Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS Rio, criado em 2019, define sua proposta na carta de princípios.

O Fórum Municipal de Trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro (FMTSUAS / RIO) é um espaço coletivo de organização política dos/as trabalhadores/as do SUAS, que tem sua composição constituída por trabalhadores/as, com formação no Ensino Fundamental, Médio e Superior, inseridos na política de assistência social carioca. É um fórum que visa o fortalecimento, a mobilização, e articulação política em defesa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) democrático, participativo, com financiamento específico da política e com espaços controle social, visando a defesa dos direitos dos seus trabalhadores/as e da própria Assistência Social como Política Social Pública, enquanto alicerçadora de direitos dos cidadãos e dos usuários da Assistência Social. O FMTSUAS também tem como finalidade representar o coletivo dos/as trabalhadores/as nas instâncias de discussão, deliberação, pactuação e gestão do SUAS na Cidade do Rio de Janeiro. (Carta de Princípios do Fórum Municipal dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social do Rio de Janeiro – FMTSUAS /Rio, 2019).

O Fórum Estadual - FETSUAS RJ é bem mais antigo, e fez parte de um movimento de alguns profissionais e gestores municipais e estaduais da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro, que acompanhavam e participavam de perto da elaboração e implementação do SUAS no âmbito nacional, estadual e municipal na primeira década dos anos 2000.

Eu e o Marcelo Garcia ajudamos a criar o Fórum Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro. Eu trabalhava como Subsecretaria de Assistência Social em Niterói, a convite do Rodrigo Neves que era o Secretário. Eu era do CRESS RJ, e logo fui fazer o mestrado na PUC. Em março de 2007 fui convidada para ser Superintendente da Gestão do SUAS no Estado do Rio de Janeiro. Eu acompanhei de perto o trabalho do Marcelo Garcia. Nos dois éramos da direção nacional do CONGEMAS - Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social, ele era presidente e eu vice. Antes do Marcelo, quem participava pelo município do Rio era a Dulce Helena. Depois deles, não vi, mas nenhuma pessoa que se destacasse nessa participação e militância da política pelo município do Rio de Janeiro. Porque quando o Fernando

<sup>34</sup> Conforme publicado em 20 de março de 2019 em Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ): VI - R\$ 3.158,96 (três mil cento e cinquenta e oito reais e noventa e seis centavos) - para: Assistentes Sociais (CBO 2516).

Willian era Secretário Estadual de Assistência Social, ele participava, mas quem estava à frente representando ele era a Silvia Barreto, que participava das reuniões do FONSEAS, da mesa de negociação. Mas quando ele foi Secretário de Assistência Social no Município, não lembro de nenhuma pessoa que tenha se destacado nesses espaços. Realmente o grande protagonista da política de assistência no município do Rio foi o Marcelo Garcia. (Entrevistada nº 13).

Como podemos perceber nos diversos indicadores e depoimentos, existem organizações de trabalhadores, mas há uma grande dificuldade de mobilização, de manifestação dos servidores públicos e dos terceirizados. Nos momentos em que falta salário, e que os trabalhadores de uma determinada ONG ficam sem receber, afetando todo o trabalho, não se verificou nenhuma greve geral que pudesse apoiá-los. E mesmo em relação a categoria de assistentes sociais, majoritária, não se tem notícia de greves ou paralizações, que tenham tido uma grande representatividade e capacidade de pressão.

Os trabalhadores estão muito sobrecarregados. É tanto trabalho, e tanta precariedade, tanta desvalorização, que eles não encontram forças para depois de um dia de trabalho se deslocar para o Centro da Cidade para participar de reuniões, assembleias, e voltar tarde para casa. A auto estima está muito baixa, eles acham que não tem jeito, que não vai mudar nada, que é assim mesmo. E tem a questão dos cargos, das gratificações. Essa é a única forma de progredir um pouco na carreira. Então você acaba aceitando coisas que não devia, para não perder o cargo, para conseguir incorporar uma gratificação. Isso acontece muito, e é terrível, um dilema para os profissionais. (Entrevistado nº 6).

### **3.2.5.2.**

#### **Principais pautas reivindicações dos trabalhadores**

Pelos objetivos do FMTSUAS RJ definidos em sua carta de princípios, temos uma visão das pautas e reivindicações que ele defende, e que estão em sintonia com as diretrizes da NOB-RH-SUAS para a Gestão do Trabalho:

- Defender e lutar pela garantia e ampliação dos direitos dos trabalhadores/as do SUAS; articulando e mobilizando os trabalhadores/as que atuam em entidades públicas e privadas na defesa da política pública de assistência social;
- Defender a realização de concurso público como forma de acesso à carreira dos trabalhadores/as do SUAS, conforme disposto na NOB/RH SUAS, assim como mobilizar e subsidiar para a implantação e a manutenção, em âmbito municipal, de Planos de Cargos, Carreiras e Salários no órgão gestor da política de Assistência Social;
- Defender que profissionais de nível superior da política de Assistência Social, contratados para atuar na gestão pública através de terceirização, tenham em seu

contrato respeitada sua categoria profissional e estejam em conformidade com a função-fim em que estão atuando;

- Defender que profissionais de nível médio da política de Assistência Social, contratados para atuar na gestão pública através de terceirização, tenham em seu contrato respeitada sua função no Catálogo Brasileiro de Ocupações que e estejam em conformidade com a função-fim que estão exercendo;
  - Atuar pela implementação da mesa permanente de negociação do SUAS no município do Rio de Janeiro;
  - Lutar pela efetivação da educação permanente para todas as trabalhadoras/es do SUAS, de forma sistemática e continuada, participativa, descentralizada, avaliada e monitorada pelos trabalhadores/as, nos setores público e privado;
  - Atuar na defesa da implementação dos núcleos de educação permanente do SUAS na Cidade do Rio de Janeiro;
  - Discutir e defender que o orçamento público municipal do Rio de Janeiro destine, no mínimo, 5% dos recursos para a assistência social;
  - Promover e estimular eventos ou atividades em defesa do SUAS, enquanto política pública não-contributiva;
  - Articular estratégias para participação nos órgãos de controle social da Política Municipal de Assistência Social, com objetivo de ter representante do FMTSUAS / Rio no Conselho Municipal de Assistência da Cidade do Rio de Janeiro e outros Conselhos e Fóruns;
  - Buscar o fortalecimento das categorias profissionais que compõem o SUAS e o seu reconhecimento enquanto protagonistas na Política de Assistência Social;
- (Rio de Janeiro, 23 de julho de 2019. FMTSUAS RJ).

Segundo uma representante do FMTSUAS Rio, as demandas dos trabalhadores ao Fórum têm sido em relação a carga horária, relação com as ONGS por causa dos salários atrasados, condições de trabalho precárias insalubres, principalmente na pandemia.

O Fórum já acionou o Ministério Público, a Defensoria o Ministério do Trabalho e alguns Vereadores na Câmara. Estamos propondo que eles determinem um Termo de Ajustamento de Conduta para a SMASDH. Falta tudo, os materiais de higienização, luvas, máscaras, álcool gel. Mandaram uma quantidade muito pequena e fazem de conta que estão tomando as medidas por que tem Plano no papel. (Entrevistada nº 6).

Constatamos que no município do Rio de Janeiro, as organizações estão se articulando e realizando ações conjuntas para defesa dos trabalhadores da SMASDH. O Conselho Regional de Serviço Social - CRESSRJ, o Conselho Regional de Psicologia - 5ª Região CRP-RJ, o Fórum Estadual de Trabalhadores (as) do SUAS do Rio de Janeiro FETSUAS-RJ, o Sindicato dos (as) Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro – SASERJ e o Sindicato dos(as) Psicólogos(as) do Estado do Rio de Janeiro – SINDPSI/RJ reuniram-se remotamente para firmar posicionamento sobre as condições de trabalho e atendimento à população no âmbito da Política de Assistência Social durante a pandemia pela COVID-19 no

Rio de Janeiro e no Brasil e emitiram nota conjunta com recomendações sobre as condições dos profissionais da Assistência Social na rede Pública diante da pandemia do coronavírus.

O SASERJ também emitiu ofício em 26/01/2021 com Recomendações sobre as condições dos profissionais da Assistência Social da rede pública diante da pandemia do Coronavírus, defendendo a inclusão dos assistentes sociais no rol de profissionais que estão na linha de frente do atendimento à população, e que, portanto, deve ser incluído no grupo prioritário para a vacinação, conforme as diretrizes do Plano Nacional de Imunização.

Vimos através desse solicitar ao governador do estado do Rio de Janeiro e aos prefeitos, por intermédio de seus secretários de saúde, a imediata inclusão dos assistentes sociais nos planos de vacinação para os grupos prioritários, haja visto terem sido incluídos como profissionais essenciais no atendimento à população neste momento de pandemia, conforme Resolução 100 do Ministério da Cidadania de 14 de julho de 2020. Assim, contamos com o pronto atendimento do pleito e nos colocamos à disposição para futuras tratativas. (SASERJ, ofício em 26-01-2021).

Além das ações em defesa dos profissionais que atuam no contexto de pandemia, o SASERJ vem se posicionando com relação ao atraso no pagamento do 13 salário dos estatutários e dos contratados. E em Assembleia no dia 12-01-2021 definiu o “estado de greve dos assistentes sociais”. Apesar das ações acima, as condições de trabalho continuam precárias e adversas, e é muito baixa a mobilização dos trabalhadores.

Não tem reuniões para a gente discutir o trabalho. Os gestores e diretores de unidades não foram qualificados para fazer uma gestão da equipe e da unidade, do serviço, de forma competente, profissional, na defesa da política pública. Ninguém fez curso de qualificação na área de Gestão de RH. Os trabalhadores e os diretores de unidades estão esgotados, sofridos. É muita desvalorização, gratificações muito pequenas para dirigir uma unidade cheia de problemas de infraestrutura, com falta de trabalhador, pessoal sem receber salário, falta material e a diretora acaba colocando dinheiro do seu bolso para suprir as necessidades. Isso é um absurdo, e tem sido banalizado, naturalizado. (Entrevistada nº 6).

Ao perguntarmos quais as causas dessa baixa mobilização dos trabalhadores, tivemos algumas respostas, que levam a muitas reflexões. Além do desgaste do próprio processo de trabalho, da sobrecarga e precárias condições de trabalho, conforme relatos acima, outro aspecto importante foi levantado por um dos psicólogos entrevistados, em relação ao período de estágio probatório, no qual os

servidores podem ser desligados dos quadros do serviço público se cometerem irregularidades.

Eu já parei para pensar sobre isso, e tenho algumas pistas a categoria de psicólogos não foi preparada para atuar nas políticas públicas, em especial na de Assistência Social. nossa formação acadêmica em geral contribui para um pensamento individualista, e não de classe. Eles não se veem enquanto classe. E como tem um certo corporativismo dos assistentes sociais, que muitas vezes excluem os psicólogos das discussões e das oportunidades, também não contribui para formar uma concepção de coletividade Trabalhadores da Assistência. Os salários são diferentes, a jornada de trabalho é diferente, os vínculos são precários. Mas ainda assim, alguns contratados vão as reuniões e cursos do Conselho, mas são muito poucos, e tem medo de se expor e perder o emprego. (Entrevistado nº 7).

É preciso contextualizarmos que essa é a fala de um profissional formado no final da década de 1990, e que também reflete um período da formação da categoria, que deve ter sofrido alterações ao longo dos anos, mas o último concurso realizado pela Prefeitura do Rio de Janeiro foi em 2006. Assim sendo, não temos como afirmar se houveram mudanças na formação e no perfil dessa categoria para as políticas sociais. Mas chama atenção o depoimento de uma assistente social sobre as características dos profissionais de diferentes “gerações”.

Eu que sou da antiga, do grupo que entrou na década de 90, naquela época nós lutamos para ser convocadas do banco de um concurso. Depois participamos dos debates sobre as concepções de trabalho da Secretaria, era o período de redemocratização da Sociedade, queríamos participar de sindicatos, de partidos políticos. Ajudamos a construir a Secretaria, nós os assistentes sociais, os PNS e os agentes comunitários. Primeiro foi a fase de discussão da LOAS. Defendíamos teses e propostas aqui na Secretaria, Era um orgulho estar na Secretaria. Depois veio o SUAS, um orgulho de participar dessa história, de contribuir para as mudanças da Secretaria. Mas a galera que chegou depois, nos anos 2000, tem muita gente novinha, recém-formada, que não viveu nada disso, que não tinha outras experiências profissionais, que nunca militou em lugar nenhum. Aí pega um Marcelo Garcia pela frente, e morre de medo, se encolhe, se deixa dominar ou reproduz um modelo de gestão autoritário. (Entrevistada nº 16).

Como podemos perceber, são diversos aspectos que interferem no comportamento dos profissionais, e que contribuem para a formação de uma cultura institucional de passividade: a super exploração dos trabalhadores, a fragmentação da classe trabalhadora, a falta de uma formação política que prepare os profissionais para a luta por direitos, gestões autoritárias, que não instituam canais de diálogo com os trabalhadores, e ao contrário, cultivaram uma cultura autoritária e de punições aos trabalhadores que contrariassem as ordens ou direção oficial.



**3.2.5.3.****Abertura da gestão da SMASDH para receber as organizações**

Segundo o representante do Conselho Regional de Psicologia, o diálogo na gestão do Secretário Rodrigo Bethlem (2011) era bem difícil, pois ele foi responsável por vários programas considerados politicamente incorretos no trato com a população em situação de rua, com crianças e adolescentes, e colocou os assistentes sociais e psicólogos em funções inapropriadas. Na gestão do Secretário Adilson Pires foi um pouco melhor, ele era mais acessível, mas não houve a institucionalização de espaços de participação previstos na NOB-RH. Nas gestões subsequentes houve poucos contatos, que se intensificaram em 2020 com a pandemia e as denúncias de insuficiência de medidas de prevenção para os trabalhadores.

**3.2.5.4.****Instalação de Mesa de Negociação da Gestão do Trabalho**

Na SMASDH nunca foi instalada Mesa de Negociação, nem na gestão do Partido dos Trabalhadores (Adilson Pires). Essa foi uma grande decepção para os trabalhadores e para a equipe responsável pela Gestão do Trabalho à época, que tinha esperança que ele pudesse acompanhar as diretrizes nacionais.

A Coordenadora do SIMAS levantou esse assunto algumas vezes com o Secretário, tentando convencê-lo a instalar a Mesa de Negociação e ficar mais bem visto com os trabalhadores, e com a gestão estadual e federal da Política de Assistência Social, bem como cumprir as metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão. Mas não funcionou. (Entrevistada nº 5).

**3.2.5.5.****Representatividade e atuação dos trabalhadores no Conselho Municipal de Assistência Social**

Atualmente a representação dos trabalhadores no Conselho Municipal é garantida através do Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS. Historicamente sempre contou com a participação do Sindicato dos Assistentes Sociais – SASERJ,

e CRESS, CRP. Realizamos entrevista com três Conselheiros Municipais, representantes de organizações da Sociedade Civil, com o intuito de obter uma análise deles sobre a implantação da Gestão do Trabalho na SMASDH, sobre a atuação dos Conselheiros na defesa dos interesses da PMAS, e das entidades de representação dos trabalhadores.

Na percepção deles, quem acaba direcionando os debates no Conselho são os representantes da sociedade civil. Os representantes governamentais cumprem suas obrigações, mas não lideram de fato. E as prioridades da sociedade civil no CMAS tem se pautado nas lutas pelo orçamento e critérios de financiamento com recursos públicos que possam ser revertidos para suas instituições.

O que eu percebi e que muitos servidores, assistentes sociais, que eram designados para compor o Conselho, tinham uma visão muito conservadora, não entendiam a importância desse espaço como espaço de exercício profissional privilegiado. Uma exceção foi a vice-presidente no meu mandato, a Sandra Manes. Fizemos uma dobradinha muito boa. Ela pautava questões do financiamento, defendia pautas importantes. Houve até uma tentativa de mudar a equipe do Conselho para ver se melhorava, as meninas estavam muito acomodadas. Mas foi bem tumultuado. Houveram mudanças, mas alguns técnicos foram direcionados para trabalhar no Conselho contrariados, aí ficou bem difícil. A Secretaria Executiva não quis continuar. Veio outra que mexeu na dinâmica do trabalho, muito boa, muito técnica. Aí começamos a sofrer até alguns boicotes internos. E o SASERJ, não aparecia para compor as comissões de trabalho. Elas vinham para as Assembleias, para as Conferências, faziam bastante barulho sobre os direitos dos trabalhadores e depois sumiam. Aqui no Rio não existe um controle social forte. O que existe é partilha de recurso. Era isso que interessava para as entidades da sociedade civil, quanto iria ser a cota delas. (Entrevistado nº 15).

Ocorre uma polarização entre os representantes do governo municipal e da sociedade civil principalmente quando há problemas na emissão do certificado de regularidade das organizações, ou o repasse de recursos é atrasado ou bloqueado por problemas na prestação de contas das instituições (individualmente) ou atraso por falta de recursos na Secretaria.

Existe como organização coletiva uma Federação de Instituições Benéficas, que congrega várias instituições, e cuja presidente tem um peso político importante para negociar seus interesses. Trata-se de uma liderança histórica, que assume sistematicamente a presidência do Conselho, e que não há renovação ou espaço para novas lideranças. Isso significa que não podemos falar em um movimento da sociedade civil organizada lutando pela ampliação de direitos, pela organização de trabalhadores ou usuários, ou pela implantação da Política de Assistência Social na íntegra, mas praticamente no monopólio de um determinado grupo no poder, que atua prioritariamente na defesa/disputa pelos recursos públicos para instituições privadas. Houve um período em que eu lutava pela implantação das comissões, e

defendia uma pauta mais abrangente para as reuniões do Conselho, e diziam que eu tinha passado para o lado do governo. (Entrevistada nº 10).

O Conselho não encampou uma luta forte por concurso público, apesar de essa ser uma deliberação presente em todas as Conferências Municipais. Também não interviu para que houvesse avanços na revisão dos convênios com as ONGS responsáveis pela contratação de profissionais de diversas categorias para os serviços e unidades da Secretaria, no sentido de revisão (aumento) do quantitativo necessário para suprir as demandas dos profissionais, para contratações dentro das categorias e pisos específicos.

Foram várias as ocasiões em que os trabalhadores das ONGs ficaram prejudicados em função de problemas na prestação de contas e repasse de recursos, o que provocou o atraso no pagamento de salários, de vale-transporte, provocando impactos perversos na vida dos trabalhadores, na administração das unidades e no atendimento à população. Aí o Conselho se posicionava, ia ao gabinete para tentar uma solução, mas depois não enfrentava a causa desses problemas, não discutia a questão dos convênios. (Entrevistada nº 10).

No roteiro das entrevistas havia uma pergunta sobre como cada um dos entrevistados via os avanços, as lacunas e as prioridades na área de Gestão do Trabalho, cujas respostas sintetizamos a seguir.

### **Avanços**

- ✓ As ações de Educação Permanente aparecem como o aspecto mais bem-sucedido na área da Gestão do Trabalho. Foram mencionadas diversas vezes, e como pontos altos foram destacados os cursos, seminários, publicações, cursos de extensão com Universidades. A elaboração do I e II PMEP, a capacidade e dedicação da equipe de fazer as ações mesmo com poucos recursos. Foi reconhecido também o esforço de valorização do saber dos trabalhadores, a sistematização dos conhecimentos através das apresentações de trabalhos das equipes nos seminários e publicações, a construção coletiva de conhecimentos na metodologia do PAEFI.
- ✓ A estruturação da Secretaria com órgãos e unidades, de acordo com as diretrizes do SUAS.
- ✓ O esforço em dotar as unidades com equipes mínimas previstas pela NOB-RH.

- ✓ Os concursos realizados na gestão do Marcelo Garcia que ajudaram a qualificar o trabalho e ampliar o quadro de assistentes sociais.
- ✓ A Lei do SIMAS que ainda protege contra modalidades de contratação de assistentes sociais precárias e garante uma composição importante no salário (gratificação do SIMAS).
- ✓ A qualificação gradativa e crescente dos processos seletivos e de capacitação dos trabalhadores contratados
- ✓ O SIMAS como órgão responsável pela Gestão do Trabalho, vem mudando sua forma de trabalho ao longo dos anos, tornando-se um espaço de acolhimento e tratamento respeitoso aos profissionais, rompendo com um passado de assédio e autoritarismo nas relações com os trabalhadores.
- ✓ Elaboração do Plano de Acolhimento e Cuidado com os Trabalhadores - PCAT, com ações para a pandemia e pós-pandemia.

### **Lacunas e desafios**

- ✓ Déficit de pessoal, não conseguimos mais cumprir as diretrizes da NOB-RH.
- ✓ Falta concurso público para diversas categorias
- ✓ Precarização dos vínculos trabalhistas e salários. A força de trabalho da Secretaria e composta na sua maioria por contratados. Isso é um absurdo para uma política pública. “Não se faz gestão pública sem servidores públicos. O SUAS está sendo esquartejado” (entrevistada nº 7).
- ✓ Os convênios não preveem profissionais para o nível central adequadamente, e acabam tirando das vagas das unidades para colocar no nível central
- ✓ Faltam estratégias de valorização dos trabalhadores
- ✓ Faltam investimentos na saúde dos trabalhadores da Assistência, tem muito adoecimento e sofrimento no trabalho
- ✓ Unidades muito precarizadas, péssimas instalações, falta manutenção adequada, equipamentos insuficientes.
- ✓ O fluxo de informações e comunicações na Secretaria é muito ruim
- ✓ A Secretaria precisa aperfeiçoar sua dinâmica de trabalho, atuando de forma mais planejada com fluxos e procedimentos claramente definidos.

Vive trabalhando nas emergências, de improviso, em muitas frentes equivocadas.

- ✓ Precisa de um Orçamento que seja adequado e suficiente para o desenvolvimento de todas as atividades.
- ✓ Constantes atrasos de repasse de recurso para as ONGs deixando os trabalhadores sem salários.
- ✓ Necessidade de aprimorar o processo de seleção dos contratados e a capacitação deles.
- ✓ Os diretores de unidades e gestores precisam ser qualificados para exercer essa função. Tem muita gente despreparada, inexperiente e até sem perfil para assumir cargos de gestão.
- ✓ Precisa avançar mais na Educação Permanente. Não temos um Núcleo de Educação Permanente, não temos supervisão técnica., faltam espaços para discussão do trabalho. Os recursos são insuficientes.
- ✓ Secretaria rifada, fatiada, para atender a interesses políticos partidários.
- ✓ Falta um banco de dados, um sistema que permita a GDEP registrar a trilha de formação dos trabalhadores.
- ✓ Muitos atravessamentos políticos e interferências na gestão de Recursos Humanos da Secretaria.
- ✓ É ilegal não ter concurso para psicólogo na Assistência Social. Os psicólogos não conseguem progredir na gestão, os assistentes sociais tem um certo monopólio ou corporativismo para ocupação dos cargos.
- ✓ “As sucessivas trocas de gestão atrapalham o funcionamento da Secretaria. O trabalho sofre muitas interrupções. Não é mais de 4 em 4 anos, é todo ano, e cada um que chega mexe na estrutura.”( entrevistada nº 7)
- ✓ Trabalhadores desmotivados, desvalorizados, numa situação de inércia.
- ✓ Falta um fluxo transparente e procedimentos para movimentação dos trabalhadores.

Consideramos importante contextualizar que o processo de precarização vivenciado no Rio de Janeiro não está deslocado de um contexto maior de fragilização das políticas sociais e dos direitos dos trabalhadores.

Os processos constituídos para a implantação de um modelo de gestão do trabalho na Assistência Social são um movimento de luta que se consolida pela via do controle social formado por trabalhadores/as, usuários/as e entidades versus controle

do capital. Contudo, este último é que tem definido, até agora, os rumos das relações sociais, que, seguindo uma tendência mundial, imprime um processo cada vez mais intenso de flexibilização das condições de trabalho. (...). Dadas as condições do momento histórico - avanço do capitalismo, política econômica neoliberal, redução de empregos, redução de salários e reconcentração da renda, entende-se que a articulação política de associações de trabalhadores/as, conselhos profissionais, movimentos sociais, sindicatos contribuem para o tensionamento da realidade social, buscando melhorar as condições das relações de trabalho. Os processos organizativos dotados de posição ética e política contribuem para o fortalecimento da luta dos/as trabalhadores/as. Mesmo que as mobilizações dos/as trabalhadores/as do SUAS sejam insuficientes para uma mudança efetiva nas relações de trabalho, é importante destacar o potencial de constituição de “sujeitos políticos coletivos”, os quais têm impulsionado a construção de um movimento contra hegemônico, através da formação dos fóruns de trabalhadores/as do SUAS, que vem fazendo o enfrentamento através da resistência ao modelo despolitizador neoliberal (Berwig et al., 2019, p. 7).

### **Ações prioritárias para a área de Gestão do Trabalho**

- ✓ Concurso público para várias funções, apareceu como a grande prioridade.
- ✓ Maior profissionalismo e transparência nos processos, normas e procedimentos claramente definidos. Não pode cada um fazer de um jeito e mudar toda hora.
- ✓ Investir na capacitação dos profissionais e gestores, nas competências técnicas, políticas, administrativas e instrumentais., de forma permanente, com atividades de qualidade, que atendam às necessidades dos diferentes segmentos de trabalhadores, que sejam baseadas no diálogo, na construção coletiva de saberes.
- ✓ Acabar com essas diferenças de vínculos, salários e carga horaria entre os profissionais servidores e contratados.
- ✓ Estabelecer critérios técnicos para a seleção de pessoal
- ✓ Estabelecer processos seletivos criteriosos para os cargos de gestão. Retomar a ideia de capacitar profissionais e constituir um banco de profissionais aptos a assumir cargos de gestão.
- ✓ Investir em Sistemas informatizados, em novas tecnologias, com equipamentos e pessoal para essa área.
- ✓ Combater a precarização do trabalho, assumir a luta em defesa da Assistência Social nas três esferas de governo.
- ✓ Definir um orçamento adequado para as ações da Secretaria como um todo, e da Educação do Trabalho em particular.

- ✓ Barrar e denunciar desvios de recursos, identificando as brechas nos procedimentos administrativos que permitem que isso aconteça.
- ✓ Envolver a rede privada para pensar o controle social.
- ✓ Lutar pelo Plano de cargos, carreiras e salários.

Essa “radiografia” da Secretaria, obtida através da análise de documentos, planos e da visão dos diversos trabalhadores e Conselheiros entrevistados, nos permitiu ver para além das aparências, mergulhar na complexidade e nas contradições da Gestão do Trabalho numa metrópole como o Rio de Janeiro, que viveu tempos mais favoráveis, e que atualmente enfrenta um contexto bastante adverso, como no restante do país, como conclui uma Conselheira entrevistada.

O cenário atual é bastante preocupante. Estamos mobilizados contra os ataques que a política de Assistência Social vem sofrendo nas três esferas de governo, com o corte de orçamento, com a desqualificação do trabalho, retrocedendo para programas e ações sociais em detrimento dos serviços previstos na Tipificação. Agora a novidade é dizer que vão acabar com o Cadastramento do CADSUAS nos CRAS, que eles serão feitos de maneira remota, pela internet., como fizeram com a Previdência Social e não funcionou. Isso é para eliminar postos de trabalho, para eliminar trabalho social técnico, é para eliminar muitos usuários, pois aqueles que não tem acesso à internet ficarão de fora do cadastro. Um atentado contra a política de Assistência Social. É muito perverso! (Entrevistada nº 13).

Os desafios da Política de assistência Social não são descolados do contexto maior das políticas sociais em tempos de avanço implacável das diretrizes neoliberais. São imensos, e ocorrem em um cenário de fragmentação da classe trabalhadora, de autoritarismo e destituição de direitos, de corrupção, que tem produzido impactos muito fortes junto aos trabalhadores da Assistência Social no país, e em especial no Rio de Janeiro.

Entendo que a própria luta por sua constituição como política pública permanente, de garantia de direitos, que se propõe a romper com práticas conservadoras, clientelistas, representa um passo em direção a superação da pobreza, e não por sua manutenção. E que uma política de Assistência Social profissionalizada, que defende a qualificação dos serviços através do compromisso com trabalhadores com vínculos estáveis, com reconhecimento de suas organizações e com espaços de participação e negociação claramente definidos, a coloca num patamar bastante superior e diferenciado qualitativamente, politicamente, em relação a outros modelos de programas assistencialistas

vivenciados no país até então. Os trabalhadores e gestores tem em suas mãos uma bonita história de construção do SUAS e sua implementação, e precisam, assim como o restante da classe trabalhadora, construir estratégias de resistência, para que não se perca o que foi estruturado conquistado, especialmente de 2004 até 2016.



## 4

### **Análise da implementação da Gestão do Trabalho em Belo Horizonte**

Para analisarmos a implementação da Gestão do Trabalho em Belo Horizonte utilizamos a mesma estrutura proposta para o estudo de caso do Rio de Janeiro: um histórico da Assistência Social no município e depois a análise de implementação pelos eixos e dimensões da Gestão do Trabalho ( Estrutura e planejamento da gestão do trabalho no município, Equipes de referência e formas de contratação, Valorização dos trabalhadores, Educação Permanente, Participação e organização dos trabalhadores), com base nos documentos oficiais, teses e entrevistas realizadas.

#### **4.1.**

#### **Histórico da estruturação da política de Assistência Social no município**

Segundo Tófani (2011), até início da década de 1980 não havia órgão específico de Assistência Social no município. As ações assistenciais eram executadas por órgão específico da área da Saúde. Foi na gestão do prefeito Hélio Garcia, em 1983, através da Lei nº 3.570 e do Decreto nº. 4.833/83, que ocorreu a criação da Secretaria Municipal de Ação Comunitária.

A SMAC se dividia em Departamento de Promoção Social, de Desenvolvimento Comunitário e Departamento de Habitação Popular, sendo que o primeiro é montado com os recursos antes alocados na Secretaria de Saúde e será ampliado com a função de desenvolvimento comunitário que se traduziu no desenrolar do processo em assistência jurídica aos grupos e às associações comunitárias, principalmente no que se refere à orientação para sua regulamentação. Ao Departamento de Habitação Popular cabia incluir os setores sociais que por seus baixos níveis de renda estavam excluídos do Sistema Financeiro de Habitação, para isto cadastravam os moradores de favelas, vilas e áreas de ocupação não controlada. (Tófani, 2011 p. 131).

As primeiras creches no município foram fundadas pela sociedade civil organizada em entidades filantrópicas e associações comunitárias nas décadas de 1950/60. O primeiro convênio da Prefeitura de Belo Horizonte com 35 creches foi firmado com o Departamento de Assistência Social da Secretaria de Saúde em 1983, e em 1984 a recém criada Secretaria Municipal de Ação Comunitária assumiu

estes convênios, como resultado das reivindicações do Movimento de Luta Pró-Creches, que surgiu em 1979.

O primeiro convênio da PBH com 35 creches foi através do Departamento de Assistência Social da Secretaria de Saúde em 1983, sendo que em 1984, a recém-criada Secretaria Municipal de Ação Comunitária assume estes convênios. Esta conquista foi resultado de reivindicação do Movimento de Luta Pró-Creches, que surge em 1979. Em 1988, formou-se um grupo interinstitucional de educadores que incluiu Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua- MNMMR; Fundo Cristão para Crianças – FCC; Centro Salesiano do Menor – Cesam; Associação Profissionalizante do Menor – Assprom e Febem para oferecer inúmeros atendimentos em meio aberto com atividades de 8 às 12 horas, de segunda à sexta-feira. (...) Constata-se, conforme Oliveira (apud Almeida, 2010, p. 46) que até 1992 a Assistência Social em Belo Horizonte não constituía um atendimento sistemático à população. “O clientelismo e a postura assistencialista sempre se mantiveram evidenciados pela ausência de políticas mais amplas, permanentes e efetivas”. (Tófani, 2011, p. 112).

A Lei Orgânica do Município, promulgada em 21 de março de 1990, incorporou os princípios democráticos e descentralizadores previstos na Constituição Federal de 1988. No capítulo dedicado ao Plano de Ação da área Assistência Social, a legislação municipal destaca alguns princípios, a saber: coordenação, execução e acompanhamento a cargo do Poder Público; participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; possibilidade de firmar convênios com entidades beneficentes e de assistência social para execução do plano de ação (Brant, 2008). A Lei Orgânica Municipal reafirmou a disposição da prefeitura para atuar em parceria com as entidades da sociedade civil já presentes na dinâmica da cidade.

Nessa época duas temáticas pautavam o debate sobre as questões sociais na cidade: a luta por creches e educação infantil para as crianças pequenas, especialmente filhos(as) de mães trabalhadoras; e a busca de alternativas comunitárias preventivas para o enfrentamento da situação de crianças e adolescentes com trajetória de rua. Essas ações e movimentos eram realizadas através dos grupos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, notadamente aqueles ligados ao movimento comunitário, ao Movimento Nacional de Meninos(as) de Rua, à Pastoral do Menor, às paróquias e igrejas de diferentes confissões religiosas. Para termos uma noção do tamanho dessa rede de entidades, cabe citar o estudo realizado pela Pastoral do Menor da Arquidiocese de Belo Horizonte, o “Catálogo de Entidades de Atendimento à Crianças e Adolescentes” elaborado em 1991:

142 entidades que ofereciam atendimento em regime de semi-internato (Creches e Escolas Infantis para crianças de até 06 anos), onde as crianças eram atendidas em horário integral e voltavam diariamente para casa; 113 ofereciam atendimento em regime de externato, com crianças frequentando o atendimento em apenas um turno. Outras 73 entidades ofereciam atendimento específico para a faixa etária de 07 a 18 anos, incluindo o atendimento de crianças e adolescentes em horário alternado ao da escola formal, além do atendimento a portadores de deficiência e oferta de cursos profissionalizantes. (Brant, 2008, p. 64).

Até 1992 a Assistência Social em Belo Horizonte era realizada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). Os Serviços Sociais Básicos eram vinculados ao Departamento de Promoção Social, divididos em ações de promoção social e de desenvolvimento humano; e as de assistência social. Dentre as Ações de Assistência Social constavam: fornecimento de passagens municipais e intermunicipais para migrantes; sepultamento de indigentes; fornecimento de abrigo provisório ao migrante; encaminhamentos ao albergue para a população adulta de rua; atendimento em situação emergencial para carretos de móveis e utensílios; concessão de aparelho de órtese e prótese através da Associação Municipal de Assistência Social -AMAS; Atendimento ao catador de papel através de seu cadastramento para recebimento de um crachá visando sua identificação como trabalhador de rua.

Já as ações consideradas de "Promoção Social" eram: Auxílio natalidade para gestação múltipla de trigêmeos, remissão de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) às pessoas que comprovavam necessidade; emissão de parecer social para entidades sem fins lucrativos que demandavam o título de utilidade pública; Isenção de taxas públicas, como Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) (Oliveira, E., 2002).

Nos anos 1993 a 1996, o município passa a ser governado por Patrus Ananias, da Frente BH Popular (PT, PV, PSB, PCdoB e PCB)<sup>35</sup>. Essa gestão foi marcada por um processo de democratização da gestão pública, ampliando as formas e o escopo da participação popular, sendo esta considerada uma grande marca desse governo.

Em 1993 foi criado o Fórum Municipal de Participação Popular, assim como outros canais de participação, tais como o Orçamento Participativo, conselhos

<sup>35</sup> Patrus Ananias – PT eleito através da coligação de partidos Frente BH Popular, composta pelo Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Comunista do Brasil - PCdoB, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Verde – PV.

municipais e fóruns regionais. O primeiro seminário promovido pela Secretaria de Desenvolvimento Social foi em 4 de dezembro de 1993 e teve como temática: Participação Popular: cogestão em equipamentos públicos, o que demonstra o reconhecimento pelo poder público do trabalho realizado pelas entidades e movimentos sociais existentes. Em função desse contexto favorável ao diálogo, as organizações da sociedade civil criaram o Fórum Municipal de Assistência Social da cidade, em 1994, como instância organizada de interlocução com a prefeitura

A partir do início da década de 90, Belo Horizonte torna-se palco de importantes experiências na gestão de políticas públicas municipais, que se traduziram por inúmeros programas e projetos de melhorias urbanas e sociais, com a efetiva participação popular, tais como o Orçamento Participativo, a Escola Plural, o Programa Bolsa-Escola Municipal e o Programa de Saúde da Família (IBGE, 2010). O Fórum Municipal de Assistência Social foi criado no primeiro semestre de 1994, subdividido em comissões para a utilização de vários instrumentos de comunicação e mobilização dos atores envolvidos com a política, visando a garantir o início da implantação da LOAS municipal. (Tófani, 2011, p.132).

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) foi reestruturada em 1993, após um estudo diagnóstico sobre os limites e possibilidades da "rede" de assistência social do município, sua capacidade efetiva em termos de recursos humanos e infraestrutura, para que um atendimento mais abrangente e sistemático pudesse ser estruturado.

Para tanto, impôs-se, logo no início da gestão, a realização de diagnóstico da realidade das áreas específicas de atendimento para a avaliação das demandas existentes e da estrutura a ser construída e ou otimizada. A partir deste diagnóstico, procedeu-se o reordenamento de toda a estrutura da SMDS, considerando o perfil dos diversos públicos e conseqüentemente, a execução de uma assistência social adequada à demanda de cada público, ao seu perfil e às suas particularidades, sempre integrada às demais políticas setoriais do governo Municipal, como prevê a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). (Biondi apud Oliveira, 2002, p. 55- 56).

Com a reestruturação da Secretaria foi criado o Departamento de Ação Social Básica (DASB), com o objetivo de acolher e proteger as pessoas que se encontram em situação de risco social e pessoal, e necessitadas de atenção, orientação, acompanhamento, portanto, da proteção do poder público. Eram os seguintes os programas geridos pelo DASB: • **Programa de Ações Emergenciais Básicas** – (Serviço organizado em forma de plantão social); • **Programa de Abrigos** (destinado às famílias desabrigadas pelas chuvas e/ou oriundas das áreas de risco geológico do município ); • **Programa de População de Rua** (serviços de

abordagem, abrigamento, geração de trabalho e renda, e moradia); • **Programa de Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência** (orientação e encaminhamento para o mercado de trabalho, o benefício continuado, gratuidade do transporte coletivo urbano). Célio de Castro, então vice-prefeito, assumiu também a Secretaria do Desenvolvimento Social e organizou no mesmo ano o Programa Emergencial para Meninos e Meninas de Rua, desativando a Cidade dos Meninos, posteriormente chamado de Programa Miguilim (Oliveira, 2002).

O Programa Miguilim, foi concebido pelas organizações da sociedade civil participantes da Frente de Defesa das Crianças e Adolescentes, e assumido pelo governo municipal em 1993, com o objetivo de articular e apoiar as iniciativas existentes e fazer avançar as iniciativas governamentais, com a implantação de Centros de Apoio Comunitários, onde eram desenvolvidas ações. Segundo Tófani (2011) foram realizadas um conjunto de ações intersetoriais, tais como: atendimento aos usuários, organização de unidades de moradia/casas de apoio (caráter transitório), albergue, de geração de renda (Profissão Futuro, implantado em agosto de 1995); Escola Vereda, em 1994; inclusão do público beneficiado com a política de habitação em parceria com a URBEL (em 1995, foram criadas 34 moradias destinadas às famílias de crianças e adolescentes com trajetória de vida nas ruas); abordagem coletiva com entidades conveniadas (1996); implantação de novos abrigos (1996).

Este Programa previa a prestação de serviços na área de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, formação de educadores, atendimento direto às crianças e adolescentes com trajetória de vida na rua, projetos de profissionalização. A Prefeitura assumiu as despesas para manutenção do programa, incluindo uma equipe de 130 profissionais entre as funções de coordenação, auxiliares de serviços e 83 educadores sociais). Inicialmente a Prefeitura firmou convênios com nove entidades responsáveis por 18 unidades de atendimento. (...) iniciou também a o atendimento de adolescentes em casas abertas, tanto diurnas como noturnas, espaços de convivência fora do ambiente da rua e duas oficinas profissionalizantes. (...) Além das unidades conveniadas, a Prefeitura manteve sete outras sob sua administração direta. (Programa Miguilim, publicado no podcast da Fundação Perseu Abramo, em 19/05/2006).

A Diretoria de Políticas para a Criança e o Adolescente foi responsável pela organização da política para a Infância e Adolescência: creches comunitárias; programa para atividades extraescolar com crianças de 7 a 14 anos; atenção à criança e ao adolescente com trajetória de vida nas ruas. Foram realizados os primeiros convênios com entidades de atendimento em abrigo de crianças e

adolescentes com trajetória de vida nas ruas e com deficiência. Também foi organizada uma Central de Estudo de Casos, como uma ação de acompanhamento técnico dos casos de crianças e adolescentes com trajetória de vida nas ruas, que contou com a participação de sociólogos, filósofos, pedagogos, entre outros profissionais de nível superior. A grande inovação em termos de política pública foi a Secretaria passar a desenvolver estruturas e programas de ação voltados para crianças e adolescentes, para população em situação de rua, e pessoas portadoras de deficiência, que eram demandas na cidade.

O Departamento de Ação Social Básica (DASB) foi designado para a função de formular e administrar a política para a população de rua. Em 1994, houve a contratação de educadores para o funcionamento da Abordagem de Rua; convênio com a entidade executora do Albergue Municipal (1993); participação da população de rua no Orçamento Participativo e conquista da primeira República para moradores de rua (1993). O mesmo departamento foi responsável por organizar a política voltada para a pessoa portadora de deficiência, e consta a existência de 20 convênios com entidades de atenção a esse segmento. Em 1994, foi celebrado o convênio com a BHTRANS que garantia, via cadastramentos de pessoas pela Assistência Social, o fornecimento do Cartão Metropolitano de Transporte. O DASB implantou e coordenou os abrigos emergenciais. Assumiu a coordenação do Grupo de Abrigo, vinculado ao Plano Estrutural de Áreas de Risco e Plano de Atendimento Emergencial. O Abrigo Pompéia foi criado em 1993, para acolhimento temporário de famílias. O Programa de Ações Emergenciais Básicas organizava o plantão social de distribuição de benefícios, organizado pela DASB. A Diretoria de Apoio aos Centros de Apoio Comunitário organizava a política de investimento nos Centros de Apoio Comunitário (CACs), que representam espaços de participação popular. (Tófani, 2011, p.133-134).

Segundo Brant (2000), foi nessa gestão que a questão da criança e do adolescente enquanto prioridade absoluta passou a fazer parte da agenda governamental, com a criação da Diretoria de Políticas Públicas para Criança e ao Adolescente, que inaugurou o Programa de Socialização Infanto-Juvenil, em convênio com entidades já existentes. Houve a implantação de 06 Centros de Apoio Comunitários (CACs) para o desenvolvimento de atividades do Programa “Ser Criança”, atividades para crianças e adolescentes de 7 a 14 anos.

A primeira Conferência Municipal de Assistência Social foi realizada em 1995, cuja principal deliberação foi aprovar o projeto de lei que instituiu o Conselho Municipal de Assistência Social, os Conselhos Regionais de Assistência Social, um em cada Administração Regional do município, totalizando nove. Houve também a aprovação da institucionalização do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social, ambos criados em 1996.

O primeiro Plano Municipal de Assistência Social foi elaborado para o período 1996/97, e continha propostas de apoio à criação e funcionamento dos Conselhos de assistência social, do idoso, da criança e adolescente e dos portadores de deficiência; a reorganização administrativa da SMDS, prevendo o processo de descentralização dos serviços socioassistenciais por meio de entidades conveniadas com a extinta LBA. A SMDS criou em 1997/98 o Programa de Famílias dirigido para dar suporte às famílias atendidas em suas unidades e pelos Conselhos Tutelares, implementado inicialmente em três Regionais: Leste, Oeste e Noroeste.

Destaca-se como evolução das relações entre a Prefeitura e as organizações da sociedade civil a regulamentação da Lei de Parcerias, Lei nº 7.427, de 19 de dezembro de 1997, para a provisão de Serviços Assistenciais, estabelecendo critérios públicos e padronizados para adesão e repasse de recursos, critérios de qualidade para operacionalização dos serviços sociais a serem implementados em parceria entre as entidades da sociedade civil e o poder público municipal, em sintonia com o Plano Municipal de Assistência Social.

Cabe ressaltar que o conceito de parceria entre o setor público e as organizações da sociedade civil é analisado por Carneiro (2009) como um componente da proposta da Nova Administração Pública, que propõe a redução do Estado e a incorporação de conceitos de gestão empresarial na gestão governamental. Passam a ser valorizados o aumento da eficiência e inovação no setor público, e a possibilidade de financiamento compartilhado de políticas públicas, exigindo menos aporte de recursos por parte do governo, criando oportunidades de empréstimos para o projeto, e maior flexibilidade com relação à gestão de pessoal, diminuindo o peso da responsabilidade governamental.

A partir das considerações de Ricardo Carneiro (2009) acerca das noções de gestão em parceria, torna-se necessário compreender os fatores que estimulam a sua proliferação: a) trata-se da condição de cooperação entre o setor público e suas organizações próprias ou com entidades privadas, inclusive as organizações não governamentais (ONGs). Em geral, a relação se estabelece por iniciativa do governo; b) a parceria está associada à Nova Administração Pública, em que relaciona o conjunto de restrições fiscais às exigências de um melhor desempenho da eficiência por parte do Estado. Vincula-se à noção de terceirização (noção de parceria ao termo “*contracting out*”), cujo objetivo se direciona à redução do Estado. Relaciona-se ao efeito da crise fiscal que gera descompassos em atender demandas frente às exigências de ajuste fiscal. c) está relacionada com uma questão de natureza filosófica, em que se pressupõe a maior eficiência da aplicação dos recursos públicos quando as ações são desenvolvidas por meio de organizações privadas. (Tófani, 2011, p. 139).

Aqui cabe uma ponderação importante sobre as decisões da Prefeitura de BH, pois o município optou por uma rede privada já existente, em detrimento de

concentrar recursos e esforços na ampliação da rede pública de atenção a crianças e adolescentes. Mas esse fato se deve não só à perspectiva da Nova Administração Pública em voga no país, mas também à forte capacidade de luta dos movimentos sociais e associações envolvidas nesse trabalho, organizadas politicamente desde a década de 90, e cujo trabalho não poderia ser ignorado ou anulado, numa gestão que defendia a participação democrática como princípio norteador.

Assim, entendemos que ao invés de assistirmos ao padrão neoliberal de redução de políticas públicas para sua privatização ou realização em parceria com as organizações da sociedade civil, o que se verificou em BH foi o oposto, a rede de entidades da sociedade civil existente antes da rede pública ser instalada, pressionando por implantação de políticas públicas, que passaram a ser desenvolvidas em regime de parceria com a sociedade civil para não interromper o atendimento que já havia sido consolidado pelas organizações da sociedade civil, diante da inexistência de equipamentos públicos para suprir essas demandas, a exemplo do que ocorreu com a criação do projeto Miguilin.

Em 1999 foi elaborado o projeto Rede de Apoio e Orientação Sociofamiliar – Assistência à Família com Crianças em Situação de Risco Pessoal e Social que deu origem a primeira matriz metodológica do Núcleo de Apoio Familiar -NAF em 2001.

Através da Lei nº 8.146, de 29 de dezembro de 2000, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte promove uma ampla reforma administrativa, na gestão do prefeito Celio de Castro, em um contexto mais amplo de debates no cenário nacional sobre a “Reforma do Estado” e a modernização da gestão pública. Através de um planejamento que incorporou os princípios da participação, descentralização, intersetorialidade e informação, considerando a cultura política-organizacional implantada no município desde 1993. O modelo administrativo implantado seguia as diretrizes da Nova Administração Pública em voga no país, na sua versão de Orientação para o Serviço Público, que tinha como diretrizes: a garantia do acesso da população aos serviços; uma capacidade de gestão intersetorial, de informação, de descentralização das ações, apoiada em uma estrutura centralizada de órgãos coordenadores da política.

A reforma administrativa pautou-se pelos princípios da territorialização e descentralização administrativa, com a criação de 9 regionais, com o objetivo de desenvolver políticas públicas intersetoriais, com base em diagnósticos e serviços



locais. São os seguintes os regionais Norte, Nordeste, Venda Nova, Pampulha, Noroeste, Leste, Centro Sul, Oeste, Barreiros, que podem ser visualizados no mapa abaixo.

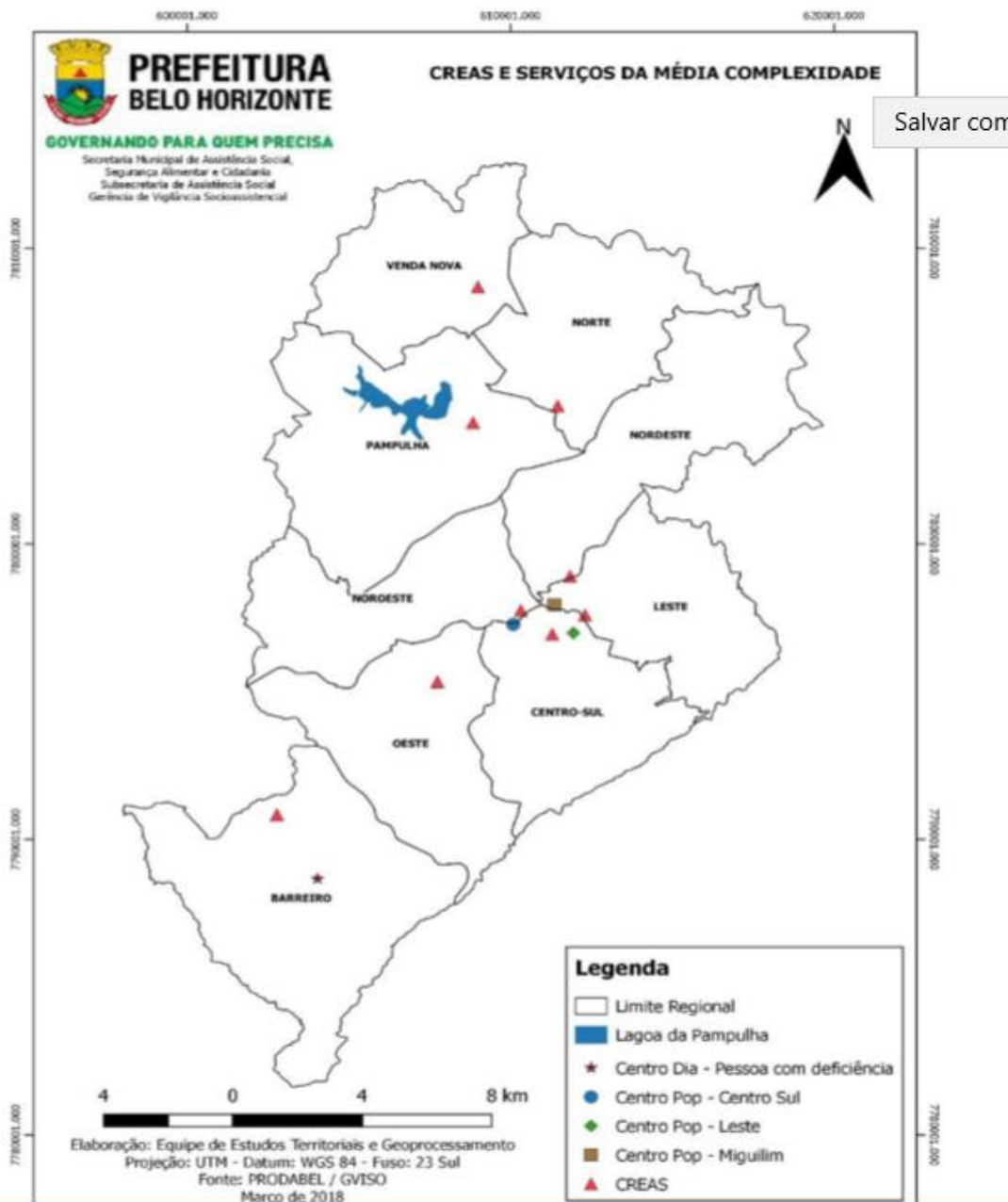


Figura 3- Mapa da Divisão das Regionais e localização de CREAS da política de Assistência Social em Belo Horizonte.

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021.

Coube a nova Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social – SCOMPS, coordenar as ações de sete importantes “temáticas” das políticas sociais: Assistência Social, Cultura, Direitos de Cidadania, Educação, Esportes, Política de Abastecimento e Saúde, bem como às secretarias da coordenação de gestão das

regionais- SCONGER (nove secretarias ao todo), a execução, o acompanhamento sistemático das ações, as articulações intersetoriais capazes de promover a melhoria do atendimento regional. Cada SCONGER tinha duas secretarias em sua estrutura: a Secretaria Regional Adjunta de Serviços Sociais e a Secretaria Regional Adjunta de Serviços Urbanos. A primeira (de Serviços Sociais) cabia ser a principal interlocutora entre as necessidades dos territórios, a oferta dos serviços sociais regionais e as secretarias de nível central, em especial a Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social.

Nesse novo contexto, as atribuições da Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS foram assim definidas:

Subseção VI - Da Secretaria Municipal de Assistência Social:

Artigo 60 - A Secretaria Municipal de Assistência Social tem por finalidade planejar e coordenar a execução de projetos, programas e atividades visando à erradicação da pobreza, ao desenvolvimento social e à garantia dos direitos sociais.

Artigo 61 - Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social:

I - Planejar, coordenar e executar programas e atividades nas áreas de trabalho e geração de renda, desenvolvimento comunitário e assistência social básica;

II - Planejar, coordenar e executar programas e atividades de apoio à pessoa portadora de deficiência, visando à sua reintegração e readaptação funcional na sociedade;

III - prestar suporte técnico e administrativo aos conselhos municipais de Entorpecentes, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Idoso, de Pessoas Portadoras de Deficiência e de Assistência Social;

IV - Exercer outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

(Lei n.º 8.146, de 29 de dezembro de 2000).

No processo de regionalização foram implantados nove Núcleos de Atendimento Familiar (NAFs) regionais, bem como os Serviços de Orientação Socio Familiar (SOSF) e o Plantão Social. Ficaram sob gestão centralizada na Secretaria, os equipamentos públicos de Proteção Social Especial como asilos, albergues, repúblicas.

Segundo Mourão (2010), as reformas administrativas colocaram na agenda a adoção de novos mecanismos de gestão pública capazes de contribuir de maneira mais assertiva com o desempenho dos aparatos burocráticos do Estado, buscando novas formas de governança para a cidade. A lógica territorial foi adotada no município e impulsionada pela realização dos Orçamentos Participativos e traduzida nos distintos mecanismos de planejamento urbano utilizados frente às intervenções nas áreas de grande concentração de situações de pobreza e de vulnerabilidade social. Sob a coordenação da Secretaria de Planejamento foram produzidos sistemas de

indicadores sociais que possibilitaram a elaboração de diagnósticos territoriais mais completos.

O principal deles é o **Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU**<sup>36</sup>, desdobrado a partir do **Índice de Vulnerabilidade Social** e do **Índice de Vulnerabilidade da Saúde (IVS)**. Agregados a outros indicadores sociais, esses índices subsidiaram a produção do “**Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte**”, instrumento de planejamento que passaria a orientar o investimento dos recursos públicos e a implementação das políticas sociais e urbanas no município (Souza, S., 2017, p. 106).

Neste contexto da Reforma Administrativa foi criado o Programa BH Cidadania em 2002, que propunha uma ação intersetorial em territórios, considerando o mapeamento da exclusão da cidade e a definição de áreas prioritárias de investimento público, visando alterar a lógica setorial e fragmentada na qual operavam as diversas políticas e programas sociais presentes até então no município. O Programa BH Cidadania buscou reduzir vulnerabilidades, estimular a convivência familiar e comunitária e favorecer a autonomia das famílias, adotando três linhas de ação: acesso a bens e serviços públicos (educação, saúde); redução dos riscos e vulnerabilidades das famílias (inclusão produtiva, educação infantil); potencialização das relações comunitárias (estímulo à convivência familiar e comunitária). Para tanto, o "Programa BH Cidadania" orientava-se pelos seguintes princípios norteadores: Descentralização; Intersetorialidade; Territorialidade; Participação cidadã (Souza, S., 2017).

Em 2004, nova reforma administrativa se processa, dando continuidade e aperfeiçoando esse novo modelo de gestão, com a extinção da SCOMPS e criação da Secretaria Municipal de Políticas Sociais-SMPS, à qual foram vinculadas algumas secretarias temáticas, dentre elas a de Assistência Social, que passa a figurar como Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS a partir de 2005, com a seguinte estrutura:

<sup>36</sup> O IQVU-BH foi desenvolvido pela Secretaria de Planejamento em conjunto com uma equipe multidisciplinar da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-MG, com patrocínio do Fundo de Incentivo à Pesquisa do conjunto PUC-MG/FAPEMIG/CNPq e concluído em setembro de 1996. O IVS também foi desenvolvido em parceria entre as Secretarias de Planejamento e de Desenvolvimento Social com a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da PUC-MG. Ambos os indicadores foram aplicados nas 81 unidades de planejamento (áreas de vilas e favelas) definidas pelo Plano Diretor (SOUZA, S., 2017, p. 106)

- **Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social (GPAS)** e duas subgerências: Gerência de Gestão da Política Municipal de Assistência Social e Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação;
- **Gerência de Proteção Social (GPSO)** e duas subgerências: Gerência de Proteção Social Básica e Gerência de Inclusão Produtiva;
- **Gerência de Promoção e Proteção Especial (GPES):** Gerência de Promoção Social; Gerência de Inserção Especial; Gerência de Inclusão Produtiva; Gerência de Abrigamento;
- **Gerência Administrativo-Financeira (GEAD) e suas subgerências:** Gerência de Inspeção Administrativo-Financeira; Gerência Orçamentário-Financeira; Gerência Administrativa (Souza, S., 2017).

Essa nova estruturação da Secretaria já assimila elementos da NOB-SUAS, com a divisão da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial em gerências específicas, permitindo um nível de organização mais aprofundado. As ações relativas à Gestão do Trabalho ficavam sob a responsabilidade da Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social (GPAS) até a reforma administrativa de 2017, quando foi criada a Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente. Importante destacar a criação do Sistema de Informações Gerenciais das Políticas Sociais (SIGPS), que consistia na utilização de prontuários eletrônicos dos usuários atendidos, inaugurando uma nova fase de utilização de sistemas informatizados para geração de dados.

Para os coordenadores regionais houve uma sobrecarga de trabalho pois, segundo relato dos entrevistados, eles tinham que simultaneamente coordenar as ações e equipes do Programa BH Cidadania e as ações e equipes da nova política de Assistência Social, respondendo às orientações de diversas Gerências, cada uma com suas diretrizes e metas. De acordo com o Decreto Municipal nº 11.986, de 11 de março de 2005, estava prevista a articulação entre diferentes gerências na execução do Programa BH Cidadania: a Gerência de Coordenação do Programa BH; a Gerência de Proteção Social Básica; a Gerência Regional de Políticas Sociais; a Gerência Regional de Assistência Social.

O programa apresenta uma engenharia institucional complexa, ao pressupor o envolvimento de distintos setores das políticas e diversas instâncias de ação e

decisão, com o intuito de desenvolver ações coordenadas e intersetoriais no território, o que exigia um esforço permanente de negociação, articulação e liderança de cada gestor.

Como podemos verificar nesse breve histórico, a cidade de Belo Horizonte já havia implantado mecanismos de gestão territorial dos serviços assistenciais antes mesmo da PNAS e da NOB-SUAS, como parte da política municipal, que enfatizava o trabalho intersetorial em um determinado território, utilizando índices de vigilância construídos localmente.

Todos esses processos vivenciados em BH serviram de inspiração para a elaboração das diretrizes nacionais do SUAS (não de maneira exclusiva), pois seguiram na bagagem de experientes profissionais de BH que foram atuar no Ministério do Desenvolvimento Social, (José Cruz, Marcia Biondi, Simone Albuquerque, entre outros) a partir da gestão do presidente Lula.

No âmbito da SMAAS foi constituído o “GT Território” (Grupo de Trabalho sobre Território), formado por técnicos de diversas áreas da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, da Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação e das Secretarias de Administração Regional, além do apoio de importantes consultorias do meio acadêmico, cujo trabalho resultou na publicação do documento “Territorialização da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social: Reflexão teórico metodológica sobre a experiência de BH” em 2007. Este trabalho realizado pelo GT Território foi fundamental para que fossem definidos os critérios para a expansão dos NAFs e dos CRAS, com base em diagnósticos territorializados, cujo planejamento ficou conhecido como “Rota de Expansão do BH Cidadania”.

A “rota de expansão do BH Cidadania”, como ficou conhecido o processo de ampliação dos NAFs/CRAS e dos Espaços BH Cidadania no município, permaneceu utilizando o IVS como referência de vulnerabilidade social no processo de territorialização e mapeamento de áreas prioritárias para a política social no município. (...) nos anos de 2007 e 2008 foram implantadas 03 novas unidades, mas é a partir de 2009 que se verifica uma continuidade na expansão de CRAS com a criação de 18 novos equipamentos até o ano de 2014, o que levou ao total atual de 34 unidades distribuídas nas 09 regionais administrativas do município. (SOUZA, S., 2017, p. 118)

Como podemos verificar, a expansão dos equipamentos da Assistência Social em Belo Horizonte (prioritariamente os CRAS), tem seu maior *boom* entre os anos 2009-2014, na gestão do prefeito Márcio Lacerda, começando a construir uma identidade própria enquanto política pública, afastando-se do modelo de desenvolvimento urbano e social que vigorava nas estruturas anteriores, como no caso da Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social – SCOMPS.

Na busca de propiciar maior agilidade aos processos de gestão a SMAAS, por meio de suas gerências, foram criados o Fórum de Gerentes Regionais - GERASC, e o Fórum de Coordenadores de CRAS, para discutir coletivamente as principais diretrizes de implementação dos serviços, compartilhar informações, pactuar ações e atribuições, além de se constituírem em momentos estratégicos de definição de prioridades e aperfeiçoamento gerencial.

Outra importante instância criada no período foi a Equipe de Acompanhamento Técnico-Metodológico - EATM vinculada à Gerência de Proteção Social Básica, com a finalidade de contribuir para o aprimoramento das ações socioassistenciais e com os processos de gestão nos territórios, com ações de planejamento, monitoramento, avaliação e formação continuada em serviço. Foram elaborados vários instrumentais de planejamento, registro e monitoramento das atividades, dentre os quais o “Plano de Ação do CRAS”, o “Instrumental de Atividades Coletivas”, o “Relatório de Gestão”, os “Relatórios de Informações sócio territoriais”, este último baseado em dados georreferenciados (Souza, 2017).

Essa equipe de ATM tinha a função de dar apoio técnico e metodológico aos CRAS, tanto no planejamento quanto na execução dos serviços, porque a maioria dos gestores que estavam no campo da Assistência não eram funcionários da área, eram profissionais da saúde, da educação, porque tinha uma lei que obrigava a ser servidor efetivo. (Entrevistado nº 10).

Um outro aspecto importante a ser destacado para o planejamento das regionais, foi a ocorrência de um processo recente de ocupações urbanas que se tornaram foco de atenções da política pública municipal.

Fruto de movimentos sociais organizados, nos últimos 10 anos surgiram no município ocupações urbanas importantes, que reconfiguraram o espaço intraurbano. Em 2008 foi formada a ocupação Camilo Torres na região do Barreiro, contando com 140 famílias. Em 2009, no bairro Céu Azul, surge a ocupação Dandara apropriando de 40 hectares, repartidos em 887 lotes. Em 2010, a Camilo Torres se expande, auto denominando-se Irmã Doroty e agregando 135 famílias. Em 2012, surge a Eliana Silva, com 300 famílias mobilizadas. As demais ocupações, surgiram a partir de 2013 por meio de um processo de desencadeamento, talvez pelo êxito das

ocupações anteriores e pela efervescência do clima político que redundou nas chamadas manifestações de junho de 2013. Ocupações como Rosa Leão, Esperança e Vitória ocorreram sem a vinculação inicial a qualquer movimento social. Sendo assim, milhares de famílias começaram a construir suas casas em regiões urbanas não ostensivamente ocupadas. Esses movimentos de apropriação de território urbano podem ser entendidos como uma resistência à morosidade do Estado em minorar o déficit habitacional histórico. (PMAS, 2018-2021, p. 80).

A tabela abaixo demonstra a distribuição de famílias inseridas no CADÚNICO por regionais, a partir do qual podemos identificar quais as regionais que apresentam maior concentração de famílias demandantes da Política de Assistência Social no município: Barreiro, Nordeste, Norte e Venda Nova.

Tabela 1- Famílias cadastradas no CadÚnico por Regional em Belo Horizonte em 2017

Regional	Famílias cadastradas	% Cadastradas
Barreiro	18.233	12,58
Centro-Sul	11.996	8,27
Leste	13.044	9,00
Nordeste	17.126	11,81
Noroeste	12.783	8,82
Norte	19.048	13,14
Oeste	13.633	9,40
Pampulha	10.102	6,97
Venda Nova	19.456	13,42
End. não georreferenciado	9.551	6,59
<b>TOTAL</b>	<b>144.972</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PMAS BH 2018-2021.

As maiores concentrações de famílias cadastradas no CADÚNICO estão nas regionais Venda Nova (13,42%), seguida das regionais Norte (13,14%), Barreiro (12,58%) e Nordeste (11,81%). As regionais com o menor número de famílias cadastradas são Pampulha (6,97%), Centro Sul (8,27%) e Noroeste (8,82%). Esses dados refletem a desigualdade de renda entre as famílias por regiões, sendo que nas três últimas residem a parcela da população com maior poder aquisitivo.

Na próxima tabela vemos como se dá a distribuição dos CRAS por território, e também a quantidade de ocupações na área de abrangência de cada CRAS.

Tabela 2- Ocupações urbanas segundo regional administrativa em BH- 2017

Regional	Total de Ocupações	% por regional	Nº de Ocupações em Território CRAS	% de Ocupações em Território CRAS por regional
Barreiro	22	28,9	9	40,9
Nordeste	20	26,3	7	35,0
Norte	7	9,2	6	85,7
Oeste	7	9,2	1	14,3
Pampulha	6	7,9	5	83,3
Centro-Sul	5	6,6	0	0,0
Venda Nova	5	6,6	1	20,0
Noroeste	3	3,9	2	66,7
Leste	1	1,3	0	0,0
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>100,0</b>	<b>31</b>	

Fonte: PMAS BH 2018-2021.

Destacam-se como áreas de maior concentração de ocupações e, portanto, de população em situação de pobreza e extrema pobreza, as regionais Barreiros, com 22 ocupações e Nordeste com 20 ocupações.

Das 76 ocupações, cerca da metade (31) está situada em área de abrangência dos CRAS, em especial Barreiro com 9 ocupações, Nordeste com 7 e Norte com 6, o que em tese facilita o processo de acesso aos benefícios e serviços disponíveis pela política de Assistência Social Municipal. Já as outras ocupações, vão exigir das equipes regionais maior esforço no sentido de criar estratégias de aproximação para viabilizar a essas populações o acesso e inserção nos serviços, programas e benefícios não só da política de Assistência Social, mas também das demais políticas públicas.

Retomando nosso histórico, verificamos que em 2015, na gestão de Marcio Lacerda houve a aprovação da Lei do SUAS - Lei 10.836, de 29 de julho de 2015<sup>37</sup>. Esta lei dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município e institui o Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte - SUAS-BH, garantindo estabilidade legal e institucional à esta política setorial.

Outro marco bastante significativo para a Política de Assistência Social municipal foi a realização de concurso público para mais de 550 profissionais, analistas de políticas públicas, especialidades Serviço Social e Psicologia, que provocou uma impactante mudança no perfil da força de trabalho da Secretaria, que

<sup>37</sup> Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 30 de julho de 2015. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1146734>>.



até então era majoritariamente contratada via a entidade da sociedade civil AMAS<sup>38</sup>. Este processo amplo de convocação de profissionais concursados visava atender exigências do Ministério Público, do movimento de trabalhadores que pressionava por concurso, bem como visava fazer frente ao planejamento para a expansão da rede de serviços, a “rota de expansão do BH Cidadania” com a implantação de CRAS e CREAS.

As pessoas devem ter falado isso. O concurso de 2012/2013 é muito significativo. Salvo engano, foram quinhentas e cinquenta vagas. Foi muito significativo para o município. O concurso foi para a Assistência Social, e teve esse *boom* grande de psicólogos e assistentes sociais. Foram mais ou menos 250 assistentes sociais e 230 psicólogos. Mas a transição não foi feita de forma adequada (a substituição dos contratados pelos servidores). É muito bom ter mais de 500 concursados, mas teve um processo de desestruturação do trabalho e das equipes anteriores, uma verdadeira avalanche de gente nova que não conhecia o trabalho a ser feito. Não teve um planejamento legal. A própria distribuição das vagas, a ordem de nomeação, teve um peso porque tinha um termo de ajuste de conduta do Ministério Público pressionando para que a nomeação fosse mais rápida. Também tinha pressão do movimento dos trabalhadores para a realização do concurso e depois para a chamada dos aprovados. Foi na gestão do Marcio Lacerda. (Entrevistado nº 3).

Esse processo foi mencionado por vários entrevistados como muito contraditório, pois se por um lado representou uma grande conquista a chegada de tantos concursados, por outro lado havia uma expectativa de que a maioria dos profissionais que trabalhavam até então na Secretaria como contratados fossem aprovados, o que não ocorreu. Com isso, houve uma ruptura nos trabalhos, nos atendimentos, e um processo lento e gradativo de inserção dos novos profissionais na dinâmica do trabalho. Foi destacado por alguns dos entrevistados o fato de o concurso ter sido apenas para assistentes sociais e psicólogos, deixando de fora outros profissionais de nível superior, que tiveram um papel importante na história da secretaria, como sociólogos, filósofos, pedagogos, antropólogos, entre outros.

Nós (sociólogos, pedagogos, filósofos) demos uma cara diferente para essa Secretaria em 1994. E hoje estamos sendo deixados de lado, e a NOB-RH prevê essas categorias profissionais. Não pode ser só assistente social e psicólogo. Isso é um equívoco, não estamos atendendo o que está previsto na NOB-RH sobre as categorias profissionais de nível superior. Estamos sendo deixados de lado. É um corporativismo dos assistentes sociais e psicólogos. Estamos reagindo, mas somos poucos e não temos tido o apoio dos colegas das outras categorias. Antes o movimento dos trabalhadores era unido, agora está muito dividido. (Entrevistada nº 2).

---

<sup>38</sup> AMAS- Associação Municipal de Assistência Social.

Outra mudança implementada que gerou impacto na época foi a suspensão do trabalho desenvolvido pela antiga equipe de supervisão, para estudo de casos, que foi substituída pela Equipe de Acompanhamento Técnico-Metodológico – EATM, com uma nova proposta de trabalho.

A gente tinha aqui historicamente um movimento de supervisão de cunho psicanalítico, durou anos, principalmente focado no programa de medidas socioeducativas. Isso começou lá atrás, com o Miguilin. Quando essa gestão atual chegou, optou por encerrar essa modalidade de supervisão. Ela não era consensual entre os assistentes sociais, por causa do cunho psicanalítico. Mas muita gente da antiga gostava. Era um espaço para falar do trabalho, das ameaças, estar com atores das outras regionais para troca de experiências. A gestão atual, na minha avaliação, bateu exageradamente contra um trabalho desenvolvido a muitos anos, inclusive publicamente. Isso gerou um grande mal-estar principalmente entre a equipe que fazia a supervisão. Então propuseram um novo modelo de supervisão técnica pautado naquilo que o Plano Nacional de Educação Permanente propõe, que é um formato bem diferente. Muitos profissionais ficaram insatisfeitos. Alguns adoeceram por causa do sofrimento no trabalho. (Entrevistada nº 3).

Com a eleição do prefeito Alexandre Kalil para a gestão 2017-2021, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte passou por uma nova Reforma Administrativa, publicada no Diário Oficial do Município em 01 de setembro de 2017, por meio do Decreto nº 16.684 de 31 de agosto de 2017. Nessa nova organização, a antiga Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) passou a ser nomeada Subsecretaria de Assistência Social - SUASS, subordinada à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC). Nesse aspecto, verificamos que a SUASS não foi alçada à condição de Secretaria, permanecendo em um nível hierárquico abaixo (subsecretaria), apesar de ter conseguido avançar na implementação de diversos aspectos do aprimoramento da gestão do SUAS, com força, visibilidade e orçamento.

Mas as mudanças vieram em ritmo acelerado. Já no primeiro dia de mandato o Prefeito publicou um decreto exonerando todos os cargos comissionados da Prefeitura. O impacto foi grande, pois foi longo o processo de nomeação de novos gestores, deixando um vácuo gerencial que interferiu no funcionamento da Secretaria. Dentre as mudanças implementadas pela nova Reforma Administrativa citadas na Introdução ao Plano Municipal 2018-2021, foram destacadas com relação à Subsecretaria de Assistência Social (SUASS), as seguintes inovações:

- a) A instituição das Diretorias Regionais de Assistência Social, substituindo as antigas Gerências Regionais de Assistência Social;
- b) A implantação da Diretoria de Relação com o Sistema de Garantia de Direitos – SGD;
- c) A implantação da Gerência de Apoio Técnico e Assessoramento à Rede Socioassistencial Privada (GAREP);
- d) A incorporação da Gerência de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único à Diretoria de Proteção Social Básica;
- e) A implantação da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente (GGTEP) na Diretoria de Gestão do SUAS;
- f) A implantação da Gerência de Benefícios, Programas e Projetos na Diretoria de Proteção Social Básica. (PMAS 2018-2021, p. 19-20).

A SMASAC – Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania tem como gestora atualmente a Secretária Maíra da Cunha Pinto Colares, e a SUASS - Subsecretaria de Assistência Social, tem como Subsecretário José Ferreira da Crus, que durante anos coordenou a área de Gestão do Trabalho e Educação Permanente na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social.

Segundo o Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021, a Subsecretaria de Assistência Social de BH conta hoje com a seguinte estrutura:

**. Diretoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social – DGAS:** tem a função de coordenar, acompanhar e avaliar a implantação do SUAS em Belo Horizonte através dos processos de planejamento, monitoramento e avaliação da política; implantação e fomento da vigilância socioassistencial; regulação e regulamentação do SUAS, por meio da elaboração de normas, instruções, parâmetros, protocolos, acompanhamento das matérias afetas à área no Legislativo, dentre outros; implementação e fomento da gestão do trabalho e educação permanente do SUAS ; do acompanhamento e apoio ao controle social ; do apoio técnico e assessoramento à rede socioassistencial não governamental. Organiza-se em quatro gerências:

- Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente – GGTEP
- Gerência de Vigilância Socioassistencial – GVISO
- Gerência de Regulação do Sistema Único de Assistência Social – GRSAS
- Gerência de Apoio Técnico e Assessoramento à Rede Socioassistencial Privada – GAREP

. **Diretoria de Proteção Social Básica – DPSO:** Compete a esta Diretoria, coordenar o planejamento, a formulação e a implementação das ações e Proteção Social Básica do SUAS destinadas à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação ou fragilização de vínculos afetivos, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras. A DPSO está organizada em três gerências:

- Gerência de Gestão de Benefícios, Programas e Projetos Socioassistenciais – GGBPP:
- Gerência de Gestão dos Serviços da Proteção Social Básica – GGPSB
- Gerência de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único – GTREC

. **Diretoria de Proteção Social Especial – DPES** É a diretoria responsável pelo planejamento, coordenação e organização da oferta de Proteção Social Especial do SUAS a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais em decorrência da fragilização e/ou rompimentos de vínculos familiares e comunitários. Estrutura-se em duas gerências

- Gerência de Gestão dos Serviços de Média complexidade - GGSMC
- Gerência de Gestão dos Serviços de Alta Complexidade – GGSAC

. **Diretoria de Relação com o Sistema de Garantia de Direitos – DRGD:** tem como finalidade qualificar as articulações institucionais e interinstitucionais em face do aperfeiçoamento da relação entre o SUAS e o Sistema de Garantia de Direitos, em especial com os órgãos de defesa dos direitos humanos.

. **Diretorias Regionais de Assistência Social - DRAS:** Estas têm como principal atribuição a gestão da política de assistência social em sua abrangência territorial/regional, articulada e integrada com o órgão gestor no município, na perspectiva de consolidar o Comando Único da Política. São 9 e estão distribuídas pelas regionais (substituem as antigas GERASC).

O Plano Municipal aponta como uma estratégia para garantir a intersetorialidade e integralidade na Assistência Social, a participação as Subsecretaria de Assistência Social em diversos Fóruns e Conselhos Municipais , dentre os quais:

CMI – Conselho Municipal do Idoso, CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, COMUSAN – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, CMDM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, CMDPD – Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência, CMHAB – Conselho Municipal de Habitação, CMPD – Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas; Comitê de Monitoramento e Assessoramento da Política Municipal para População em Situação de Rua; Fórum de Abrigos; Fórum de Entidades; Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo; dentre outros. Destaca-se ainda que, com relação ao CMAS, a composição da representação dos conselheiros abrange várias políticas, permitindo trocas e inter-relação com distintos públicos e áreas temáticas. (PMAS, 2018-2021, p. 167).

Em Belo Horizonte, além das Conferências Municipais, organizadas conforme o calendário e temáticas definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social, são realizadas as Conferências Regionais, antecedendo a municipal, bem como também são promovidas Conferências Setoriais da Criança e do Adolescente, da População de Rua, de Juventude, de Idosos, entre outras.

A forte cultura organizativa dos movimentos sociais, associada ao perfil de gestões democráticas que incentivaram a criação de diversas instâncias de participação como Fóruns, pode ser considerada uma marca na cultura política do município de BH de longa data. A interlocução governo-sociedade civil, gestores e trabalhadores, gestores e usuários parece consolidada ao longo dos anos, e com resultados positivos, na medida em que várias de suas reivindicações foram atendidas.

Quando nós entramos lá em 1994, como analistas de políticas públicas, nossas maiores reivindicações eram relativas à manutenção do pessoal contratado. Não viemos para tirar o lugar deles, e sim para somar. Conseguimos que eles ficassem pela AMAS, responsáveis pela Abordagem social de rua, no Projeto Miguilim. Depois lutamos para que eles tivessem oportunidade de estudar. Foi dada a oportunidade para eles fazerem o curso superior, e a maioria conseguiu concluir. Eram em torno de uns 50 educadores sociais. E depois conseguimos a melhoria salarial para eles. Em 2009 eu, o Geraldo Lourenço e o Savio começamos a estimular a participação do pessoal contratado no Fórum de Trabalhadores, democratizamos muito as discussões. Isso porque, nós concursados éramos uma minoria, mais ou menos uns 30%, e tinha um montão de contratados, mais ou menos 70%, mas nós tínhamos um peso pelo fato de sermos concursados. Aí começamos a lutar por concurso público, que aconteceu em 2012. E foi esse concurso, para mais de 500 profissionais. Hoje é o inverso, a maioria dos trabalhadores é concursada. Por isso eu fico brava com os meninos que entraram a pouco tempo, porque eles ficam achando que tudo aconteceu depois que eles entraram, e esquecem que eles só entraram porque nós lutamos! (Entrevistada nº 2).

Do ponto de vista da organização dos trabalhadores e gestores, várias instâncias foram criadas: nove Fóruns de Trabalhadores Regionais, um Fórum de

Trabalhadores do nível central e o Fórum Municipal de Trabalhadores da Assistência Social. municipal. Foram criados o Fórum de Gestores Regionais da Assistência Social, o Fórum de Coordenadores de CRAS, e o Fórum de Usuários em 2018.

Com base nesse breve histórico, foi possível elaborarmos uma linha do tempo, buscando sistematizar o período de cada gestor municipal (Prefeito) e as principais medidas adotadas em relação à política de Assistência Social.

. **Eduardo Azeredo**, do Partido da Social Democracia Brasileira- PSDB, que permaneceu entre abril de 1990 até dezembro de 1992. Aprova a Lei Orgânica do Município em 1991.

. **Patrus Ananias** eleito em 1993 pelo Partido dos Trabalhadores – PT, permaneceu até jan./1997. Em 1993 foi criado o Fórum Municipal de Participação Popular e promoveu a reestruturação da Secretaria de Desenvolvimento Social. Em 1994 assumiu a gestão do projeto Miguilin para crianças e adolescentes, tendo realizado um concurso público para profissionais de nível superior e educadores sociais. Realizou a primeira Conferência Municipal de Assistência Social em 1995, quando ocorreu a institucionalização do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social (criados em 1996). Nessa gestão foi elaborado o primeiro Plano Municipal de Assistência Social, para o período 1996/97.

. **Célio de Castro**, do Partido Socialista Brasileiro -PSB, eleito por dois mandatos, sendo o primeiro de 1997 a 2001, e o segundo de janeiro a novembro de 2001, quando renunciou. Em 1997 foi regulamentada a Lei de Parcerias. Em 1999 foi elaborado o projeto Rede de Apoio e Orientação Sociofamiliar – à Família com Crianças em Situação de Risco Pessoal e Social que deu origem a primeira matriz metodológica do NAF em 2001. Ainda em 2000 promoveu uma reforma administrativa na prefeitura, iniciando a descentralização administrativa através da criação de 9 regionais. Criou a Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social – SCOMPS, responsável por coordenar sete secretarias temáticas de políticas públicas, dentre as quais a de Assistência Social. Extinguiu a Secretaria de Desenvolvimento Social e criou a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). Criou também as Secretarias Regionais (SECONGER).

. **Fernando Pimentel**, do Partido dos Trabalhadores, assumiu o cargo de prefeito em novembro de 2001 até janeiro de 2005, e de 2005 até 2009. Criou o Programa BH Cidadania em 2002. Em 2004 promoveu nova Reforma Administrativa, que extinguiu a SCOMPS e substituiu pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais-SMPS, à qual foram vinculadas algumas secretarias temáticas, dentre elas a de Assistência Social, que passa a figurar como Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS. Realizou em 2005 um grande concurso público para a ampliação do quadro de servidores da Assistência, em substituição aos contratados via Associação Municipal de Assistência Social- AMAS.

. **Marcio Lacerda** eleito pelo Partido Socialista Brasileiro, também por dois mandatos consecutivos: 2009- 2013; 2013 -2017. Em 2015 foi publicada a Lei do SUAS -Lei 10.836, de 29 de julho de 2015. Realização de concurso público em 2015 para mais de 550 profissionais, analistas de políticas públicas, especialidades Serviço Social e Psicologia. Deu continuidade ao Programa BH Cidadania e elaborou o planejamento para a expansão da rede de serviços, a “rota de expansão do BH Cidadania”, com a implantação de diversos CRAS e CREAS. Outra importante instância criada foi a Equipe de Acompanhamento Técnico-Metodológico – EATM.

. **Alexandre Kalil**, eleito pelo Partido Humanista da Solidariedade - PHS, para o mandato de 2017- 2020, tendo sido reeleito em 2020 pelo Partido Social Democrático - PSD. Em 2017 ocorre nova reforma administrativa na Prefeitura, e a antiga Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) passou a ser nomeada Subsecretaria de Assistência Social - SUASS, compondo a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC). Criação da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente; implantação do Núcleo de Educação Permanente; elaboração do 1º Plano Municipal de Educação Permanente; instalação da Mesa de Gestão do Trabalho no SUAS; implantação das 30hs para analistas de políticas públicas lotados nos serviços de provimento.

Verificamos uma alternância de representantes de três partidos no comando da prefeitura da cidade, a saber: PSDB, PT, PSD, e que alguns deles foram reeleitos, possibilitando uma continuidade dos projetos de gestão da cidade, que foram marcados por momentos importantes de Reforma Administrativa, que interferiram

positivamente para a gradativa organização e para o aprimoramento da política de Assistência Social no município, apesar de que algumas das mudanças tenham provocado inicialmente uma desestruturação de alguns programas, ações ou processos de trabalho. Mas cabe destacar que os diferentes prefeitos apresentaram uma sensibilidade para as questões sociais, e os esforços para a estruturação da política de Assistência Social em Belo Horizonte tem constado das agendas governamentais, com crescente investimento e projeção, o que é um aspecto extremamente importante para sua consolidação.

Percebemos durante as entrevistas, tanto na fala de gestores como na de trabalhadores, um empenho muito grande em fazer avançar a gestão do SUAS no município em diversos aspectos. Mas esse tem sido um processo de avanços e inovações, permeado por rupturas, desestruturação, e inovações que se processaram nos últimos anos, e de forma acentuada nessa nova gestão, que requerem um tempo de assimilação, adaptação e construção de novos fluxos, novos processos de trabalho, diretrizes e procedimentos, que requerem intenso processo de capacitação e educação permanente, tanto para os trabalhadores dos serviços de provimento quanto para os novos gestores. A cultura organizacional vai sendo modificada com a chegada de novos trabalhadores desde 2013, coexistem ainda diferentes gerações de profissionais que aparecem na fala dos entrevistados como “os antigos” e “os novos”. Esse novo ordenamento, tanto de estruturas como de lógica e concepção dos processos de trabalho, sem dúvidas gera estranhamentos e resistências.

Conseguimos manter o nome da Assistência Social na Secretaria, apesar de ter outras adjuntas; tivemos autonomia para compor nossa equipe com pessoas da área técnica. Temos segurança financeira traduzida no orçamento do PPAG. Conseguimos materializar as áreas essenciais para aprimorar e ampliar o Sistema Único de Assistência Social em BH. Toda sexta feira tem reunião de colegiado com os diretores, e isso tem sido muito bacana e desafiador, porque estamos mexendo em muitos processos de trabalho. Quando nós chegamos, ninguém queria estar nos CRAS e nos CREAS, o nível central estava cheio de analistas. Aí implantamos as 30hs privilegiando os profissionais que estivessem atuando no provimento, aí muita gente foi para lá. O nível central ficou esvaziado. Mas as 30hs não foram para todos os profissionais, aí o movimento dos trabalhadores ficou bravo, reclamou, fez manifestação, e até hoje tem gente que ficou aqui, que está insatisfeito, que vira a cara para mim. Não conseguimos criar a função gratificada para quem ficou na gestão, por causa dos limites do nosso orçamento. Mas eu acredito que isso faz parte do processo. Estamos fazendo uma revolução e para isso temos que mexer em muitas coisas. Economizamos quase 1 milhão com a mudança de local da Secretaria, e viemos para um local ótimo. (Entrevistado nº 10).



Os processos de mudança precisam ser analisados e avaliados para que se possa extrair deles as “lições aprendidas”, com base nos erros e acertos tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas. Acreditamos que a análise detalhada da implementação da área de Gestão do Trabalho em Belo Horizonte poderá contribuir para o aprimoramento da gestão da política de Assistência Social e demais políticas públicas.

## **4.2.**

### **Análise da Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Belo Horizonte**

#### **4.2.1. Estrutura e Planejamento da Gestão do Trabalho no município**

##### **4.2.1.1. Existência de setor responsável pela gestão de trabalho no município**

Conforme mencionado anteriormente, a reforma administrativa realizada em 2017 pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte possibilitou a implantação da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS - GGTEP, vinculada à Diretoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social – DGAS, como parte do cumprimento do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS (2014- 2017) e da luta dos trabalhadores organizados em seus Fóruns, e que tiveram papel importante na construção dessa proposta.

##### **4.2.1.2.**

##### **Existência de diagnóstico socioterritorial para levantamento das demandas dos territórios**

Conforme relatado anteriormente, a gestão municipal de BH, via Secretaria de Planejamento desenvolveu em parceria com a PUC MG alguns indicadores que possibilitaram a elaboração de diagnósticos territoriais mais completos: o Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU<sup>39</sup>, desdobrado a partir do Índice de

---

<sup>39</sup> O IQVU-BH foi desenvolvido pela Secretaria de Planejamento em conjunto com uma equipe multidisciplinar da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-MG, com patrocínio

Vulnerabilidade Social e do Índice de Vulnerabilidade da Saúde (IVS). Esses indicadores subsidiaram a produção do “Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte”, instrumento de planejamento que passaria a orientar o investimento dos recursos públicos e a implementação das políticas sociais e urbanas no município e orientaram a expansão das unidades da Assistência Social na Cidade.

Também foi elaborado pelo GT Território o documento “Territorialização da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social: Reflexão teórico metodológica sobre a experiência de BH” em 2007, a partir do qual foi introduzido no PMAS 2015-2017 a implantação de mais 20 CRAS na cidade (Tófani, 2011).

Em 2017 foi instituída também a Gerência de Vigilância Socioassistencial – GVISO, responsável por efetivar a vigilância socioassistencial no município.

#### 4.2.1.3.

#### **Inserção de metas relativas à gestão do trabalho no Plano Municipal de Assistência Social, no Plano Plurianual da Secretaria (PPA) e nas Deliberações das Conferências municipais (2014-2020)**

**. Deliberações das Conferências Municipais** - Analisando as deliberações da 12ª Conferência Municipal de Assistência Social, encontramos uma específica da área de Gestão do Trabalho, que se refere ao adequado dimensionamento de pessoal e de serviços, de acordo com a Tipificação Nacional.

9ª - Garantir em forma de lei, de acordo com o dimensionamento de cada regional, o número de serviços e equipe de profissionais necessários, de acordo com a Tipificação Nacional, bem como de recursos financeiros, para atendimento de todos os serviços da Política de Assistência Social da base regional. (CMAS- BH, Deliberações da 12ª Conferência Municipal de Assistência Social, 2018).

Nas Conferências setoriais que seguiram os mesmos eixos de discussão, encontramos diversas deliberações que remetem a ações da área de Gestão do Trabalho. São elas:

#### ➤ **Deliberações da Conferência Setorial de Juventude**

---

do Fundo de Incentivo à Pesquisa do conjunto PUC-MG/FAPEMIG/CNPq e concluído em setembro de 1996. O IVS também foi desenvolvido em parceria entre as Secretarias de Planejamento e de Desenvolvimento Social com a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da PUC-MG. Ambos os indicadores foram aplicados nas 81 unidades de planejamento (áreas de vilas e favelas) definidas pelo Plano Diretor (SOUZA, 2017, p. 106).

- . Criar núcleo técnico de discussão sobre as relações étnico raciais dentro da secretaria de assistência social e vincular recursos específicos para transversalizar a política de promoção da igualdade racial dentro da assistência.
- . Readequar os sistemas de informação do SUAS para garantir a inserção de dados na perspectiva da transversalidade com outras políticas públicas que possibilitem a visibilidade dos usuários e trabalhadores nas questões de raça, cor, gênero, diversidade sexual, religião, dentre outros, e subsidiem o controle social e a equidade nas ofertas da assistência social.
- . Garantir formação continuada sobre as ofertas da Política de Assistência Social e sobre o controle social do SUAS para a sociedade civil de forma mais ampla (entidades, usuários, trabalhadores, movimentos sociais e religiosos), utilizando como recurso orçamentário o IGD SUAS.

➤ **Deliberações da Conferência de população em situação de rua**

- . Aprimoramento e capacitação dos serviços que atendem a população de rua: ampliação dos recursos humanos, infraestrutura compatível com os diferentes públicos (pessoas com deficiência, idosos, mulheres, público LGBT).
- . Garantir atendimento de qualidade com profissionais capacitados e qualificados de forma multidisciplinar para atender às demandas das pessoas em situação de rua, com respeito as prioridades, nas diversas políticas públicas (assistência social, saúde, trabalho, educação, habitação e outras
- . Criar equipamentos (abrigo, albergues, centros pop, restaurante popular) com funcionamento integral e regionalizado, que atendam as demandas da população em situação de rua, contemplando as especificidades relacionadas aos ciclos de vida, gênero, condições de saúde e organização familiar, sendo compostos por equipes multidisciplinares (psicólogos, assistentes sociais e garantindo a intersectorialidade com a saúde, sobretudo dentistas e enfermeiros, entre outros) e com espaços estruturais adequados para a atuação de cada especialidade.

➤ **Deliberações da Conferência de adolescência e juventude**

- . Aumentar a capacidade de atendimento dos CRAS e aumentar números de CRAS.
- . Formação continuada dos profissionais que atuam nos CRAS para que consigam mobilizar os jovens a participarem das Comissões, Fóruns e do Conselho, garantido a qualidade e efetividade desses jovens no protagonismo das demandas das juventudes nesses espaços de participação e controle.
- . Expansão do atendimento nos territórios que há o espaço físico do CRAS, contratando mais profissionais e diminuindo a carga horária de trabalho. Criação de novos espaços físicos de CRAS.
- . Investir em ampliação e infraestrutura dos CRAS para melhorar a segurança e efetividade do acolhimento, inclusive garantindo a criação de novos CRAS (equipamento) para atendimento de territórios em grande situação de vulnerabilidade. (telecentros, quadras, salas, etc.).
- . Garantia de ampliação de recursos no orçamento para a oferta de cursos profissionalizantes voltados para jovens e o público dos serviços da Proteção Social Básica no âmbito público e no privado. Garantia de recursos para ampliação dos serviços da Proteção Social Básica e garantia de recursos para melhorar a infraestrutura dos equipamentos já instalados no território.
- . Realizar o estudo de custo dos serviços de acolhimento institucional a fim de melhorar a infraestrutura e a qualificação dos profissionais. Investimento financeiro que possibilite a escolha de profissionais com perfil para atender o público acolhimento institucional.
- . Garantir recursos de implantação de equipamento de acolhimento institucional que ofereça o serviço com qualidade.

(Elaboração própria, adaptado do Quadro 10 - Deliberações das Conferências Setoriais de Juventude, Igualdade Racial e População em Situação de Rua, CMAS-BH, 2018).

As deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social de 2018 e as setoriais sinalizam a necessidade de implantação de novas unidades e de adequar as instalações e pessoal necessário para o seu funcionamento; apontam também para a necessidade de capacitação dos profissionais em diferentes áreas e de se garantir condições adequadas de funcionamento, como requisitos para um atendimento de qualidade, conforme previsto nas diretrizes da NOB-RH para a Gestão do Trabalho.

### **. Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017 e PPA 2014-2017**

Conforme o documento “Revisão plano plurianual em 2017” disponível no site da prefeitura, verificamos como foram propostas e reformuladas as ações e o orçamento para a política de Assistência Social no município. Eles mencionam que o processo democrático e participativo de revisão contou com a participação dos órgãos e entidades, que puderam apresentar suas propostas, bem como foram incorporadas propostas encaminhadas via Sugestões Populares e Emendas Parlamentares da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

No quadro abaixo, demonstramos as alterações processadas que implicaram em redirecionamento de recursos de outras áreas para a política de Assistência Social, com um total de 9 Acréscimos (porque não havia previsão orçamentária para eles nos anos anteriores), que somam R\$5.990.000,00.

Isso é um fato muito importante e merece todo destaque, pois em um contexto no qual em geral a Política de Assistência Social sofre cortes, verificamos que em BH ocorreu o contrário, ou seja, houve um incremento com recursos retirados de outras pastas.

Quadro 26- Área de resultado 10: Cidade de Todos

PROGRAMA CIDADE DE TODOS	AÇÃO	SUB AÇÃO	PRODUTO	2017 R\$
<b>113- Gestão da política de Assistência Social</b>	2348 – Gestão, Comunicação e mobilização Social	Gestão do Trabalho	Pessoa capacitada (sem meta especificada)	450.000,00
<b>113- Gestão da política de Assistência Social</b>	2334- Gestão compartilhada e Participação Social	Ampliação da participação popular nas Comissões locais de Assistência Social- CLAS	Sem produto especificado, sem meta	200.000,00
<b>113- Gestão da política de Assistência Social</b>	2804 – Gestão dos equipamentos e promoção social	Serviços administrativos	Sem produto/meta especificados	90.000,00
<b>19- Proteção Social Básica</b>	2405- serviços, benefícios e transferência de renda	Inserção, acompanhamento das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda	Sem produto/meta especificados	1.500.000,00
<b>19- Proteção Social Básica</b>	2405- Serviços, benefícios e transferência de renda	Programa de assistência Alimentar	500 famílias atendidas	50.000,00
<b>20- Proteção Social Especial</b>	2409 – Centros de referência	Implantação do Centro Dia para a pessoa idosa, seus familiares e seus cuidadores	8 obras executadas	600.000,00
<b>113- Gestão da política de Assistência Social</b>	2348 – Gestão, comunicação e mobilização social	Capacitação de profissionais e entidades socioassistenciais	194 pessoas capacitadas	200.000,00
<b>20- Proteção Social Especial</b>	2403- Serviço de proteção Social especial de Alta complexidade	Acolhimento institucional para criança e adolescente	60 vagas disponíveis	1.800.000,00
<b>113- Gestão da política de Assistência Social</b>	2804- Gestão de equipamentos e promoção social	Unidade de banheiro móvel	3 banheiros móveis	1.000.000,00
<b>241 - Recomeço</b>	2873 – Apoio às ações de políticas sobre drogas	Política de prevenção da gravidez em situação de drogadição	10 mulheres atendida	100.000,00
<b>TOTAL</b>				5.990.000,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG de Belo Horizonte para 2014-2017, Revisão 3: 2017-2017.

Como podemos perceber, as ações específicas da área de gestão do trabalho mencionadas no referido plano referem-se à capacitação de profissionais, que

assume uma importância neste último ano do plano, traduzida em recursos para sua viabilização: Programa 113- Gestão da política de Assistência Social, ação 2348, sub ação gestão do trabalho, cujo produto é pessoa capacitada, sem especificação de meta quantitativa, e com um incremento importante, no valor de R\$450.000,00.

Também foi prevista outra ação, relativa à capacitação de profissionais e entidades socioassistenciais, com uma meta especificada de 194 pessoas capacitadas e um aporte de R\$200.000,00. No mesmo documento do PPAG (revisão3: 2017-2017) foi apresentada a evolução de despesas por função no período 2014-2017. Para a função Assistência Social foram destinados o seguinte montante de recursos:

Quadro 27- Previsão orçamentária para 2014-2017

2014 - E	%	2015 - E	%	2016 -O	%	2017 - R	%
238.587.101,79	2,60	226.209.164,95	2,48	300.799.104,00	2,45	300.471.184,00	2,59

Fonte: Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG de Belo Horizonte para 2014-2017, Revisão 3: 2017-2017.

Os dados acima demonstram uma pequena variação de recursos, mas com um incremento no último ano dessa gestão (2,59%), que possibilitou os acréscimos feitos à Assistência Social, e em específico, para a área de Gestão do Trabalho.

### **. Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021 e PPA 2018-2021**

Já na introdução ao Plano, o gestor destaca como importante ação a implantação da área de Gestão do Trabalho na contramão do contexto nacional de retrocessos, bem como a criação do Núcleo de Educação Permanente e a constituição da Mesa de Gestão do Trabalho no SUAS. Menciona ainda que a implantação da Gerência de Gestão do Trabalho se constitui como uma conquista da luta histórica dos trabalhadores dessa secretaria.

Na contramão do contexto nacional de retrocessos, o presente Plano se propõe a ampliar e qualificar a Política de Assistência Social no Município. (...)A reforma ocorrida em 2017, reorganizou a estrutura administrativa da PBH, permitindo ao órgão gestor da Assistência Social, implantar áreas essenciais de gestão do SUAS: Gestão do Trabalho e Educação Permanente, Vigilância Socioassistencial, Apoio e Assessoramento a Entidades socioassistenciais; Relação com o Sistema de Garantia de Direitos; bem como potencializou áreas pré-existentes, como a Regulação, Proteção Social Especial e Proteção Social Básica. (...) Por fim, é necessário ressaltar que este Plano é um instrumento público, que afirma compromissos e instrumentaliza a sociedade para o controle e o fortalecimento da Política de Assistência Social no Município. Embora o arcabouço normativo do SUAS seja avançado e apesar do município apresentar avanços históricos na formulação e

implantação da Política de Assistência Social, o caminho a ser percorrido é repleto de desafios, em especial decorrentes do atual contexto de retrocessos político-institucionais no campo socioassistencial. Contudo, as oportunidades de avanços nunca se esgotam e dependem, em grande parte, da capacidade da própria sociedade se valer dos recursos e instrumentos que conta para se posicionar e atuar em situações políticas desfavoráveis. (PMAS, 2018-2021, p.15-16)

Dentre as atribuições da área de Gestão do Trabalho constam:

- A promoção da articulação com Instituições de Ensino, escolas de governo, entidades sindicais e de fiscalização do exercício profissional, movimentos sociais e entidades representativas da educação profissional, com vistas à formação, desenvolvimento e trabalho no âmbito da assistência social;
- O planejamento, coordenação e desenvolvimento de ações visando à integração e ao aperfeiçoamento dos planos de formação, qualificação e distribuição das ofertas de educação e trabalho na área da assistência social.
- Desenvolvimento de estratégias de valorização dos trabalhadores e de qualificação das ofertas socioassistenciais.
- A constituição da Mesa Municipal de Gestão do Trabalho
- A criação do Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS - NUMEP/SUAS e da Escola de Educação Permanente do SUAS. (PMAS, 2018-2021, p. 30).

Com relação ao Plano Municipal de Assistência Social- PMAS 2018-2021, destacamos que foram formuladas as metas específicas para a Gestão do Trabalho na Secretaria. Também é importante ressaltar que no planejamento estratégico da prefeitura para o período 2018-2021, a Subsecretaria de Assistência Social participa de dois projetos estratégicos/transformadores: SUAS BH Protege e SUAS Pop Rua. No primeiro, encontramos ações relativas à Gestão do Trabalho, referentes às condições de trabalho e recomposição da equipe para os CRAS:

- a) Adequar os CRAS existentes de acordo com as normativas do SUAS, que consiste na realização de obras de adequações e manutenção dos imóveis dos CRAS, melhoria da infraestrutura dos CRAS por meio da instalação de fibra ótica e sistema operacional e recomposição das equipes de referência que atuam nos CRAS. (PMAS, 2018-2021, p. 50-51).

Foram estipuladas metas e recursos específicos para a Gestão do Trabalho, com foco nas atividades de capacitação. Não foram mencionados a previsão de concurso público nem o processo de contratação simplificada de profissionais, que estava em planejamento à época da realização das entrevistas (dezembro de 2019).

As ações relativas à melhoria das condições de trabalho aparecem nas ações da Proteção Social Básica e Especial, com a previsão de aumento do número de unidades e melhoria da infraestrutura das mesmas. Permanece a mesma política de execução indireta dos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade,

na modalidade de parceria com organizações da sociedade civil, não sendo cogitada a implantação de unidades municipais. Esta é uma diferença fundamental no modelo desenvolvido entre o RJ e BH, pois o RJ mantém uma rede própria da Alta Complexidade, além de rede conveniada.

As ações previstas para a área de Gestão do Trabalho são apresentadas de forma explícita no PMAS, conforme quadro abaixo.

Quadro 28- PMAS BH – Metas para o quadriênio 2018/2021 – Diretriz 2 e 8

EIXO	META	2018	2019	2020	2021
<b>GESTÃO DO TRABALHO E EDUCACAO PERMANENTE DO SUAS</b>	Qualificar trabalhadores e gestores da rede pública e privada do SUAS, conforme estratégias definidas no Plano Municipal de Educação Permanente.	2.434 pessoas qualificadas	2.434 pessoas qualificadas	2.434 pessoas qualificadas	2.434 pessoas qualificadas
	Formar trabalhadores e gestores da rede pública e privada do SUAS	20 pessoas inseridas em curso de formação	20 pessoas inseridas em curso de formação	20 pessoas inseridas em curso de formação	20 pessoas inseridas em curso de formação
	Capacitar conselheiros	80 pessoas capacitadas	80 pessoas capacitadas	80 pessoas capacitadas	80 pessoas capacitadas
	Implementar a Mesa de Gestão do Trabalho do SUAS	Pelo menos 6 reuniões realizadas	Pelo menos 6 reuniões realizadas	Pelo menos 6 reuniões realizadas	Pelo menos 6 reuniões realizadas
	Elaborar Plano Municipal de Educação Permanente do SUAS BH	1 plano elaborado			
	Desenvolver e implantar parâmetros para a supervisão técnica, de acordo com diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente.	Parâmetros elaborados e implantados			
	Recompor as equipes de referência dos serviços socioassistenciais, com base nas diretrizes definidas na Norma	Início recomposição			



	Operacional Básica dos Recursos Humanos - NOB SUAS-RH, Resolução CNAS nº17/2011, e de acordo com negociações realizadas com a SUGESP/SMPOG e com estudo de demanda dos serviços/necessidade e de força de trabalho.				
	Promover atividades de formação para os trabalhadores da rede de atendimento do SUAS em relação às especificidades relacionadas à população LGBT.	Pelo menos uma capacitação realizada sobre o tema	Pelo menos uma capacitação realizada sobre o tema	Pelo menos uma capacitação realizada sobre o tema	Pelo menos uma capacitação realizada sobre o tema
<b>EIXO</b>	<b>META</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>PARTICIPAÇÃO POPULAR</b>	Promover Encontro Municipal de Trabalhadores do SUAS/BH	Pelo menos 1 encontro realizado	Pelo menos 1 encontro realizado	Pelo menos 1 encontro realizado	Pelo menos 1 encontro realizado

Fonte. PMAS 2018-2021.

Conforme podemos constatar, foram contempladas diversas ações relativas à Gestão do Trabalho, tais como a qualificação de trabalhadores e gestores conforme o Plano Municipal de Educação Permanente, com metas claramente definidas, tendo como ponto alto a elaboração do Plano Municipal de Educação Permanente. Em relação a Mesa de Gestão do Trabalho no SUAS, não foram definidas metas qualitativas nem quantitativas, mas firmou-se um compromisso com reuniões regulares (bimensais). A definição de parâmetros para a supervisão técnica aponta para a sistematização do processo de trabalho e definição de papéis e funções, que fazem avançar a qualidade do trabalho. A composição de equipes profissionais parece apontar para resolver o atual déficit de pessoal. Além das reuniões regulares do Fórum de Trabalhadores reconhecidas como integrante do planejamento da Secretaria, a previsão de realização de um encontro anual do Fórum Municipal de Trabalhadores, inserido no planejamento global da Subsecretaria, reforça o compromisso do diálogo e da participação democrática nessa gestão, e possibilita a previsão de recursos para sua realização.

É importante destacar a importância dessas ações constarem no Plano Municipal, o que garante visibilidade e recursos para a Gestão do Trabalho na Subsecretaria de Assistência Social. Com relação ao orçamento para o período, o Plano Plurianual apresenta a seguinte previsão de despesas para a função Assistência Social, e o percentual correspondente no orçamento global da prefeitura.

Quadro 29- Evolução da despesa por função Assistência Social. Consolidação geral 2018-2021

2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
314.670.590,00	2,51	356.376.123,00	2,72	364.897.723,00	2,69	387.163.097,00	2,76

Fonte: PPA 5: 2018-2021/ Original.

Comparadas ao previsto no quadriênio anterior (p.258), mesmo em um cenário adverso do ponto de vista da economia nacional, podemos constatar que a Prefeitura de BH aumentou em pequenas proporções o percentual de seu orçamento para a Assistência Social, destinando percentuais acima do previsto no período anterior, na contramão do corte de recursos que a política vem sofrendo em âmbito nacional.

Cabe ressaltar, que esse orçamento está sendo sustentado principalmente pelo Tesouro Municipal, em função da redução e ou interrupção dos recursos federais e estaduais, como reflexo da Emenda Constitucional nº 95 que congela os gastos das políticas sociais por 20 anos:

Nós estamos vivenciando os maiores ataques às políticas públicas sociais, com a Emenda Constitucional nº 95. Ela já está gerando impacto nos municípios. Nós temos colegas que já estão fechando CRAS e CREAS, fechando unidade de acolhimento, porque não tem como sustentar essas unidades. É um processo de desfinanciamento das políticas públicas, que só no orçamento da União em 2020 representou um rombo na casa de 68% do valor previsto. Nós estamos em todas as frentes de luta possíveis em defesa do SUAS: a Frente Nacional em Defesa do SUAS, a Frente Parlamentar em Defesa do SUAS, Frente Nacional de Prefeitos, Confederação Nacional dos Municípios, Colegiado Nacional de Gestores Municipais. Aqui em BH não temos recursos para fazer tudo que gostaríamos, mas vamos conseguir manter 100% dos serviços com os recursos municipais. Só para se ter uma ideia, a dívida da União para com o município é de 5 milhões; a do Estado é de 20 milhões. Trabalhamos que nem loucos para tentar fazer o máximo possível, enquanto nosso cenário é favorável. (...) Você falou em “janela de oportunidades”, aqui temos “janelas e portas escancaradas” para podermos trabalhar, por isso temos que aproveitar o momento político favorável. (Entrevistado nº 10).

Este depoimento ratifica a hipótese que defendemos nessa tese, de que a existência de gestores comprometidos com a defesa da Política de Assistência Social, que assumem uma militância em diversas esferas da política, contribui efetivamente para a implementação das diretrizes da Política de Assistência Social.

Vamos dizer assim, aqui em Belo Horizonte tinha uma luta antiga para que de fato a Assistência Social tivesse servidores públicos. A gente foi se conhecendo no movimento da Assistência Social, não tinha essa organização de Fórum de Trabalhadores, era movimento mesmo, as pessoas se encontravam e iam discutindo as questões. Esse movimento lutava para inverter essa lógica de 80% dos trabalhadores contratados e só 20% concursados. Mas também, foi importante o gestor anterior, um perfil muito adequado de gestor público, desses que defendem e valorizam o serviço público. E isso faz toda a diferença na hora das negociações. Também teve um momento em que estávamos negociando com o Secretário de Gestão de Pessoas daquela época, para discutir a carreira dos servidores incluindo os que estavam entrando para a Assistência Social, e tinha uma abertura muito boa para o diálogo. Nessa época, o Secretário de Assistência Social era o Marcelo Mourão, que era psicólogo da Assistência mesmo, e o prefeito era o Márcio Lacerda. Ou seja, temos uma história de construção democrática da política de Assistência que não se restringe somente à gestão atual. (Entrevistada nº 6).

No caso de Belo Horizonte, verificamos que a implantação das diretrizes da Gestão do Trabalho se deve ao amplo conhecimento e “vontade política” em realizá-las por parte dos gestores locais ao longo dos anos, e não apenas em uma gestão específica.

Associado a esse aspecto, encontramos um histórico de luta e participação democrática que criaram condições para avanços nas gestões anteriores, como no caso dos concursos públicos.

#### **4.2.2. Equipes de referência e formas de contratação**

##### **4.2.2.1. Número e categorias de trabalhadores concursados**

A maioria das (os) servidoras (es) que atuam na política de assistência social são da carreira de Analista de Políticas Públicas (APP), seguida por Assistente Administrativo, Educador Social, com a participação ainda de servidoras (es) de outras carreiras, tais como de Engenheiro, Auxiliar Administrativo, dentre outros.

Destaca-se que apesar do cargo de Analista de políticas públicas ser da carreira da Administração Geral, existem atribuições que contemplam as especificidades demandadas para o atendimento ao público e desenvolvimento do trabalho social da Assistência Social, além da realização das atividades técnicas e administrativas necessárias para a atuação nas funções essenciais de gestão do SUAS.

Os cargos de assistente administrativo e educador social também compõe essa carreira, contribuindo nos serviços de provisão e na gestão da Política. É importante ressaltar que não há previsão no quadro da Administração Geral da Prefeitura da carreira geral de Operador do Direito, sendo assim, eles são contratados (PMEP, 2018-2021).

Inicialmente apresentaremos um quadro elaborado sobre o quantitativo de trabalhadores da Secretaria nos anos 2005-2010, o que nos permitiu ter uma visão de como foi evoluindo e se estruturando o quadro de profissionais da Secretaria de Assistência Social de Belo Horizonte, para em seguida apresentarmos os dados do Censo SUAS relativos ao período 2014 a 2017, e por último o quadro de pessoal em 2018, utilizado como base para elaboração do Plano Municipal de Educação Permanente. Cabe lembrar que a partir de 2018 o Ministério modificou a forma de coleta de dados, dificultando a análise da série histórica que vinha sendo construída, e por isso não temos os dados de 2019 e 2020.

Nos dados disponibilizados na pesquisa de Tófani (2011), podemos observar que a secretaria contava com um quantitativo muito pequeno de servidores no período 2005 a 2010, oscilando entre 131 a 171 trabalhadores concursados efetivos.

Quadro 30- SMAAS – Total de servidores por natureza de cargos no período de 2005-2010

NATUREZA DO CARGO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Servidores efetivos</b>	131	152	171	166	138	149
<b>Servidores cedidos por outros órgãos</b>	15	12	10	13	12	15
<b>Cargo comissionado/ amplo</b>	14	17	14	14	10	8
<b>Estagiários</b>	81	86	83	79	128	76
<b>Total</b>	241	267	278	272	288	248

Fonte: Tófani, 2011.

O quadro revela uma certa estabilidade no conjunto de servidores ao longo de 5 anos, sem nenhum acréscimo substancial que pudesse fazer frente aos trabalhos com a implantação de CRAS, serviços de convivência, serviços da Alta Complexidade, implantação do BH Cidadania, das regionais.

A opção à época foi a contratação via entidades parceiras de um grande quantitativo de trabalhadores, como alguns dos entrevistados citaram, numa proporção aproximada de 20% de servidores e 80% de contratados, por entidades como Consolador, AMAS, entre outras. Esse histórico permite também compreendermos melhor o impacto dos concursos de 2012 e de 2015 na Secretaria, pois além de aumentar muito o quantitativo de servidores públicos, implicou na saída de um contingente expressivo de contratados. Observa-se ainda uma presença significativa de estagiários remunerados como incremento da força de trabalho da Secretaria.

Com relação ao período 2014-2017, os dados foram obtidos com base no Censo SUAS. O quadro abaixo revela um quantitativo ainda pequeno de servidores públicos para a Política de Assistência Social em uma metrópole do porte de BH, e com a diversidade de unidades, serviços, programas e benefícios sobre sua reponsabilidade. E para surpresa nossa, mesmo com a realização de dois concursos de grande porte, um em 2012 e outro em 2015, percebemos uma redução do número de servidores nos anos subsequentes, o que ocorreu também com os profissionais de outros vínculos.

**Quadro 31- Distribuição de trabalhadores por tipo de vínculo – Período: 2014-2017**

<b>MUNICÍPIO: BELO HORIZONTE</b>					
<b>Distribuição dos Trabalhadores por Tipo de Vínculo - Período: 2014-2017</b>					
<b>Ano</b>	<b>Estatutários</b>	<b>Empregados Públicos Celetistas</b>	<b>Comissionados</b>	<b>Outros vínculos*</b>	<b>Total</b>
2014	762	0	2	428	1192
2015	747	0	5	177	929
2016	686	0	12	120	818
2017	647	0	9	11	667

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Censo SUAS/2014-2017. 2021.

\*Inclui Trabalhador de Empresas/Cooperativa/Entidade Prestadora de Serviços; Servidor Temporário.

É importante ressaltar, que os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos da Proteção Social Básica, bem como os serviços da Proteção Social

Especial de Alta Complexidade são de execução indireta e não foram contabilizados para o Censo.

A partir de agora apresentaremos os dados sobre o conjunto da força de trabalho envolvida na política municipal de Assistência Social em 2018, que são mais abrangentes do que os contabilizados pelo Censo SUAS, por mencionarem todos os trabalhadores envolvidos em todos os serviços e na gestão. Eles serão apresentados desagregados por serviços, o que permitirá compreender melhor a sua distribuição pelo nível de Proteção Social (serviços de execução direta e indireta), bem como pelas instâncias de gestão no nível central e nas Diretorias regionais.

. **CRAS/PAIF** - Atualmente em BH são 34 CRAS, desenvolvendo o serviço do PAIF diretamente, com 234 servidores concursados, na seguinte proporção: nível superior: 162 (68%); nível médio: 67 (28%); nível fundamental 10 (45%) (PMEP 2018-2021, p. 40).

Assim, os CRAS contam com uma média de 4,7 assistentes sociais e psicólogos por unidade, e 1,9 profissionais de nível médio.

. **Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculo - SCFV** são executados através de profissionais contratados por 16 entidades parceiras, e somavam em 2018 um total de 867 trabalhadores, nas seguintes categorias por nível de escolaridade:

- . Nível fundamental: 138 trabalhadores, sendo 46% serviços gerais; 9 % educador social; 43% outras funções.
- . Nível médio: 361 trabalhadores, sendo 44% educadores sociais; 17% apoio administrativo; 9% serviços gerais; 29% outras funções.
- . Nível superior: 368 trabalhadores, sendo 19% assistentes sociais; 23% pedagogos; 11% psicólogos; 36% outras formações. (PMEP 2018-2021, 43-45).

Pelos dados acima, podemos constatar que as entidades parceiras acompanham as diretrizes da NOB-RH com relação às equipes técnicas e de apoio, com um número bastante alto de profissionais de nível superior, muito próximo ao de profissionais de nível médio, o que revela um investimento na composição das equipes responsáveis pelo SCFV.

Com relação ao grande número de parcerias, lembramos que ele pode ser justificado pelo histórico de movimentos e entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente que anos atrás conseguiram seu reconhecimento junto à Prefeitura, que mantém os convênios de parceria até os dias atuais. Essa modalidade

de parceria com as entidades da sociedade civil na execução dos serviços é prevista na NOB-SUAS e na NOB-RH/SUAS, desde que sob a coordenação do órgão gestor.

. **CREAS** - Em Belo Horizonte existem 09 CREAS, sendo um por regional, com um total de 189 trabalhadores de nível superior. Dentre estes 171 estão diretamente inseridos nos serviços de atendimento, 84 são assistentes sociais e 87 psicólogos; os demais são coordenadores e apoio técnico da gestão. Entre os nove coordenadores de CREAS, 5 são Assistentes Sociais, 3 são psicólogos e 1 é cientista social (PMEP 2018-2021, p. 52).

Considerando o total de profissionais de nível superior e o número de CREAS existentes, temos uma média 9,8 assistentes sociais, 10 psicólogos e 1 operador do Direito por unidade. São equipes grandes, mas com uma área de abrangência grande e provavelmente um número de famílias /usuários alto, na medida em que só existe 1 CREAS por regional.

No dimensionamento estabelecido para o processo de seleção de movimentação interna, com base na NOB/RH, foi estabelecida a previsão de 213 vagas para profissionais do Serviço Social e da Psicologia para compor as equipes de referência do CREAS, dados esses baseados em estudos de demandas e índices de vulnerabilidade da população por território elaborados pela área de vigilância. As vagas não foram totalmente preenchidas com o remanejamento, por isso a necessidade de ingresso de novos profissionais está sendo estudada via processo seletivo simplificado.

**Serviço Especializado em Abordagem Social – SEAS** é executado através de parceria com uma organização da sociedade civil (OSC). O SEAS em Belo Horizonte é ofertado em uma unidade específica referenciada aos 9 (nove) CREAS do município. A equipe do SEAS é composta por 75 trabalhadores contratados, dos quais 60 (83%) de nível superior; 11(12%) de nível fundamental e 4 (5%) de nível médio. No âmbito do SEAS, merece destaque a presença de arte-educadoras(es) e de educadoras(es)-pares.

. Nível superior: Serviço Social 40%; Psicologia 27%; Comunicação Social 3%; Filosofia 4%; História 1%; Música 1%; Direito 3%; Teologia 7%, Ciências Políticas 1%; Teatro 3%; Artes Visuais 4%; Administração 1%; Pedagogia 5%.

. Nível fundamental: cuidador 31%; Cuidador residente 2%; serviços gerais 30%; educador social 4%; motorista 1%; outros 10%; auxiliar de cuidador 5%; apoio administrativo 1%; cozinheiro 16%. (PMEP, 2018-2021, p. 55).

Trata-se de um serviço regionalizado, e que conta com um significativo número de profissionais, sendo uma média de 10 profissionais de nível superior, 1,2 de nível fundamental e 0,4 de nível médio por regional. Uma equipe de abordagem com uma composição bastante diversificada, o que deve favorecer a realização de inúmeras atividades socio culturais.

**. Centro-Dia de Referência para pessoas com Deficiência.** A unidade em questão funciona na regional Barreiro e está referenciada ao CREAS daquele território. Nesta é executado o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência adultas e suas famílias com algum grau de dependência. A equipe é composta por 50 trabalhadoras(es), com o seguinte grau de escolaridade/formação específica:

. Nível médio: 24 (48%), sendo que 50% exercem a função de auxiliar de cuidador, 17% de cuidador, 17% educador social, 4% de serviços gerais e 12% outras funções.

. Nível superior: 26 (52%) Psicologia; Serviço Social; Pedagogia; Administração; Artes Visuais; Teatro; Ciências Políticas; Teologia; Direito; Música; História; Filosofia; Comunicação Social; Terapeuta Ocupacionais, Enfermeiro e Fisioterapeuta. (PMEP, 2018-2021, p. 56).

Há uma diversidade maior de profissionais de nível superior em relação a outras equipes da proteção Especial, em função das atividades específicas desenvolvidas junto a pessoas com deficiência, que requerem atenções especializadas e o desenvolvimento de atividades em oficinas diversificadas. Como se trata de um único centro especializado no município, comporta uma equipe de grande porte para o atendimento às demandas municipais e não apenas regionais, como ocorre com outros serviços.

**. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora de Belo Horizonte** é composta por seis trabalhadores de nível superior (2 assistentes sociais, 2 psicólogos, 1 advogado, 1 pedagogo); 1 de nível médio e 1 de nível fundamental.

**. Serviço de Proteção Especial de Alta complexidade** Em relação ao serviço de acolhimento institucional, ele é totalmente executado de forma indireta, pelas entidades parceiras., nas suas distintas modalidades (casa lar, abrigo, casa de



passagem, dentre outros) e públicos (criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, adultos e famílias, pessoas em situação de rua, mulheres em situação de violência, dentre outros). Eles estão assim distribuídos por formação, função, nível de escolaridade, conforme,

. Nível superior (482 =22%): Serviços Social (27%); Psicologia (25%); Outras formações (17%); Enfermagem (75); Fisioterapia (5%); Medicina (5%); Nutrição (3%); Terapia Ocupacional (3%), Administração (3%); Economia (2%); Direito (1%); Pedagogia (1%)

. Nível Médio (1080 = 50%): coordenador (1%); cuidador residente (3%); Cuidador (35%); auxiliar de cuidador (2%); Cozinheiro (5%); Serviços Gerais (6%); Apoio administrativo (5%); educador social (25%); Motorista (2%), outros (16%)

. Nível Fundamental (613= 28%); cuidador (31%); cuidador residente (2%), serviços gerais (30%); educador social (4%); motorista (1%); Outros (10%); auxiliar de cuidador (5%), apoio administrativo (1%), cozinheiro (16%). (PMEP, 2018-2021, p. 59-61).

. **Família Acolhedora:** a equipe do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora de Belo Horizonte é composta por 6(seis) trabalhadoras(es) de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 2 psicólogos, 2 operadores do direito e 1 de nível médio (apoio administrativo) e 1 de nível fundamental (motorista). Trata-se de uma equipe pequena, que atua em parceria com os CREAS.

. **Diretorias Regionais de Assistência Social – DRAS:** As equipes das DRAS são compostas por 130 trabalhadores exercendo funções de gestão ou apoio à gestão, excetuando aqueles que atuam em serviços. Essa força de trabalho é constituída por 98 (75%) de nível médio, 21 (16%) de nível superior e 11(9%) de nível fundamental. Os profissionais de nível médio exercem a função de entrevistadores sociais contratados. Entre os de nível superior estão contabilizados os nove diretores regionais e 9 profissionais que possuem Função Gratificada para apoiar diretamente o diretor.

Além das equipes das DRAS, estão lotadas nos regionais as equipes de Proteção Social Básica Regional, que inclui a Equipe de Proteção Social Básica Regional, o Serviço de Proteção Social à Pessoa com Deficiência e as(os) técnicas(os) que atuam na operacionalização da Transferência de Renda, dos quais 88% (113) são assistentes sociais e 12% (15) são psicólogos.

A equipe do Programa Mala Lúdica que é composta por 18 educadores sociais vinculados as equipes do Serviço de Proteção Social para Pessoas com Deficiências (SPSPD) (2 por equipe).

O Serviço de Atendimento ao Migrante possui 7 trabalhadores, sendo um deles o coordenador, todos com formação em Serviço Social, lotadas(os) na DRAS-CS5. (PMEP, 2018-2021, p. 45-46).

Podemos perceber a variedade de Programas e serviços desenvolvidos pela Subsecretaria de Assistência Social, e com equipes técnicas qualificadas e diversificadas, de acordo com os objetivos e público do serviço, o que é previsto nas diretrizes da NOB-RH.

**. Trabalhadores da Gestão Central:** Atualmente 153 trabalhadores estão lotados no órgão gestor SUASS de nível central, contabilizando aqui aqueles que ocupam cargos e, ou funções gratificadas que somam 35 trabalhadores. São 112 (73%) trabalhadores de nível superior; 40 (26%) de nível médio e 1 (1%) de nível fundamental.

. Nível superior: Psicologia 34; Serviço Social 38; Direito 4; Ciências Sociais 11; Ciências Contábeis 2; História 3; Administração 3; Geografia 1; Letras 2; Sistemas de Informação 4; Ciências da Informação 3; Engenharia Química 1; Filosofia 2; Comunicação Social 1; Pedagogia 3.

. Nível médio e fundamental: não especificado. (PMEP, 2018-2021, p 63-64).

O número de profissionais de nível médio é reduzido e não foi mencionado o concurso para profissionais com essa escolaridade, para as funções administrativas.

Anteriormente, o concurso público para a política de assistência social era amplo e abarcava várias categorias profissionais. Por isso encontramos profissionais de formação bastante diversificadas, para além das categorias previstas na Resolução nº 17 do CNAS que regulamenta as profissões de nível superior para as atividades de gestão de SUAS. Com o ingresso de assistentes sociais e psicólogos nos dois últimos concursos em especial, as outras categorias profissionais de nível superior se concentram, em sua maioria, na execução de funções de apoio à gestão. Eles fazem parte dos “profissionais antigos”, que se queixam da predominância de Assistentes Sociais e Psicólogos nos cargos de gestão, conforme mencionamos anteriormente.

. **Estagiários:** a secretaria conta em seus quadros com estagiários de nível superior e de nível médio.

Tem aqueles que fazem o estágio obrigatório exigido pelas universidades, que não são remunerados, e tem os que fazem o extracurricular, com carga horária que pode ser de 4h, 5h ou 6h. A bolsa estágio para os de nível superior é de R\$614,00 para os 4hs; R\$833,00 para o de 5hs e R\$1.000,00 para os de 6hs. Os de nível médio recebem uma bolsa de R\$420,00. (Entrevistado nº 4).

Segundo os dados do PMEP, atualmente existem 71 estagiárias(os) na rede governamental do SUAS BH atuando no órgão gestor e no provimento de serviços e benefícios, dos quais 36 (51%) são de nível superior e 35 (49%) são de nível médio. Não foi especificado o percentual de estagiários por curso, nem os que são do estágio curricular e os que são do extracurricular. Mas contar com estagiários faz parte do histórico da Prefeitura e da Secretaria. Por um lado, essa proposta contribui na preparação de novos profissionais para o mercado de trabalho, que é uma importante função, mas também ajuda a suprir lacunas de pessoal a um custo reduzido, principalmente para funções administrativas, que é uma carência do órgão.

#### **4.2.2.2. Periodicidade dos concursos públicos**

Conforme já mencionamos anteriormente, os entrevistados relatam ter ingressado na prefeitura em concursos na década de 90, um em 94 e um em 95. Os concursos de grande porte ocorreram nos anos de 2005, 2012 e 2015, foram para a carreira de analista de políticas públicas - especialidades assistentes sociais e psicólogos, tendo sido um concurso para a Administração Geral e um específico para a Secretaria de Assistência Social. A convocação de profissionais aprovados do banco se estendeu até 2018, com a posse de 63 psicólogos (PMAS, 2018-2021, p. 32).

Não encontramos dados consolidados sobre o número preciso de trabalhadores convocados nesses concursos, mas sem dúvidas é algo surpreendente, em tempos tão sombrios dos ataques neoliberais às políticas públicas sociais, ao Estado como responsável primeiro por essas políticas, verificar que ao longo dos

anos estudados por essa pesquisa, BH siga uma rota completamente diferenciada de investimento e valorização do servidor público e da Política de Assistência Social.

Esse processo não é mérito de apenas um gestor municipal, mas cabe destacar a importância da gestão de Marcio Lacerda, que promoveu em seu mandato, dois grandes concursos para a Secretaria de Assistência Social, contribuindo para a consolidação de importante diretriz da gestão do Trabalho, que se refere à necessidade de profissionais servidores de carreira, com estabilidade, plano de cargos e salários, entre outros, para o aprimoramento da Política de Assistência Social em Belo Horizonte.

#### 4.2.2.3.

#### Número e categorias de trabalhadores contratados

Essa informação varia muito em função da fonte. Pelo Censo SUAS temos sempre um número menor do que os apresentados em relatórios de gestão, pois os critérios para preenchimento do Censo SUAS não contemplam todos os trabalhadores das regionais, do nível central e dos serviços executados através de parcerias.

Os dados abaixo foram extraídos do Censo SUAS, e representam uma primeira aproximação, parcial, do número de trabalhadores da administração direta em BH.

Quadro 32- Trabalhadores por tipo de vínculo: 2014-2017

Ano	Estatutários	Empregados Públicos Celetistas	Comissionados	Outros vínculos*	Total
2014	762	0	2	428	1192
2015	747	0	5	177	929
2016	686	0	12	120	818
2017	647	0	9	11	667

Fonte: Elaboração própria, adaptado do Censo SUAS 2014-2017.

(\*) Inclui trabalhador de Empresa/Cooperativa/Entidade Prestadora de Serviço/Servidor Temporário.

Segundo os dados apresentados no I Plano Municipal de Educação Permanente -PMEP 2018-2021, o SUAS-BH contava em 2018 com o total de 4.107 trabalhadores, sendo que 79% (3.238) são contratados e atuam na rede socioassistencial parceira e 21% (869) são servidores públicos atuando na rede governamental e na gestão. (PMEP 2018-2021 p 66).

Quadro 33- Total de trabalhadores do SUAS-BH por lotação e nível de escolaridade em 2018

LOTAÇÃO	FUNDAMENTAL	MÉDIO	SUPERIOR	TOTAL
CRAS	10	67	162	239
CREAS	0	4	189	193
Proteção Social Básica Regional	0	0	128	128
NAMSEP	0		6	6
Serviço de Atendimento ao Migrante	10		6	6
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>71</b>	<b>491</b>	<b>572</b>

Fonte: PMEP, 2018-2021.

A Secretaria vem se empenhando em garantir que os trabalhadores dos serviços de execução direta e da gestão sejam concursados, invertendo a lógica que prevalecia de maioria de contratados. Porém, ao analisarmos o conjunto de trabalhadores da Assistência Social em BH, para o conjunto das Proteções Sociais Básica, de Média e Alta Complexidade, é bastante preocupante constatar que a maioria dos profissionais que estão atuando diretamente com os usuários são contratados, e que representam quase 4 vezes a força de trabalho dos concursados.

Não foi relatado pelos entrevistados um histórico de problemas acentuados com rotatividade dessa mão de obra, atrasos ou falta de pagamentos, apenas uma constatação de que eles apresentam maior dificuldade de participar das atividades de formação em relação aos profissionais servidores, e salários diferenciados por instituição contratante.

Nesse aspecto da força de trabalho, podemos concluir que o município de BH tem feitos investimentos significativos na área de concursos, em tempos em que já estavam escassos no país essa modalidade de contratação, mas que ainda está longe de atingir o ideal proposto pela NOB-RH, de que todos os trabalhos sejam concursados.

#### **4.2.2.4. Formas de contratação existentes**

Além da realização de concursos públicos para a carreira geral de Analista de políticas públicas que é realizado pela prefeitura desde a década de 90, o município executa, de forma indireta, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais por meio de 112 termos de parceria com 58 Organizações da Sociedade Civil. Eles ressaltam que as parcerias relativas aos serviços de convivência que antes estavam alocadas na SUASS, atualmente estão alocadas na Subsecretaria de Direito de Cidadania (PMEP, 2018-2021, p. 36).

Não faz parte das atribuições da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação permanente acompanhar ou gerir o processo de seleção, admissão ou demissão dos profissionais contratados pelas OSC. Nesse sentido, as instituições tem autonomia para a gestão de pessoal, caracterizando efetivamente uma terceirização do serviço, e compete à Secretaria o acompanhamento/monitoramento do trabalho técnico desenvolvido pelas organizações.

É a seguinte a distribuição do número de parcerias por modalidade de serviço, com destaque para o número significativo de convênios para a Alta Complexidade:

- Serviços de Proteção Social Básica: 16 parcerias
- Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: 7 parcerias
- Serviços de Proteção Especial de Alta Complexidade: 89 parcerias

Segundo relato dos entrevistados, houve intervenções do Ministério Público para que fosse diversificado o número de entidades parceiras, quebrando uma certa hegemonia de entidades como AMAS e Consolador.

A Secretaria também realiza processos de recrutamento amplo para os cargos comissionados, e está estudando a realização de um processo seletivo simplificado para a contratação de profissionais de nível superior, tendo em vista esse ser um processo mais ágil para suprir as demandas decorrentes da implantação das 30hs. Os contratos serão por prazo determinado, até que se possa organizar novo concurso público.

**4.2.2.5.****Composição das equipes de referência de CRAS, CREAS e Unidades de Acolhimento**

Com base na NOB RH de dezembro de 2006 e na Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011, foi estabelecido um parâmetro de composição das equipes de referência dos CRAS, considerando a jornada de 30 horas, sendo 5 profissionais de nível superior (formação de psicologia e serviço social), além de um coordenador de nível superior.

Para os CREAS, são previstos 10 assistentes sociais e 10 psicólogos. Estabeleceu-se a previsão de 213 vagas para profissionais do Serviço Social e da Psicologia para compor as equipes de referência do CREAS, fora o coordenador, também com formação de nível superior em cada equipamento. Destaca-se ainda, que cada CREAS possui 1 profissional com formação em Direito, contratado como cargo de Orientador Jurídico, o que dá uma média de 25,6 profissionais de nível superior por equipe.

As unidades de Alta Complexidade conveniadas preveem profissionais de acordo com a capacidade de atendimento e especificidades do público atendido, que são especificadas nos Termos de Parceria.

Não foram especificados os demais trabalhadores de nível médio e fundamental que devem compor as equipes mínimas de referência nas unidades próprias, o que é uma lacuna importante para o planejamento e gestão da força de trabalho da Secretaria.

**4.2.2.6.****Jornada de Trabalho**

A carreira de Analista de políticas públicas já previa a possibilidade de 30 ou 40hs no edital do concurso. Mas, segundo o responsável pela Gerência de Recursos Humanos que entrevistamos, para os profissionais que entraram em 2013 e agora em 2018, já estava definido no edital que seria para 40hs. Então, a mudança de carga horária para 30hs realizada recentemente foi destinada a grande maioria dos profissionais assistentes sociais e psicólogos.

Hoje na secretaria existem duas jornadas de trabalho: para os profissionais de Serviço Social e Psicologia lotados nos serviços de provimento, a jornada é de 30s, com 6hs diárias, que pode ser cumprida no turno matutino ou vespertino. Os demais profissionais dos serviços de provimento e da gestão cumprem a jornada de 40hs. Essa situação provocou o esvaziamento do nível central e a divisão entre os trabalhadores que no mesmo local de trabalho, passaram a ter direitos diferenciados.

A gente começou atendendo bem a questão da NOB-RH, que para os CRAS tinha que ter 4 profissionais de nível superior. Mas depois das 30hs, que era uma reivindicação dos trabalhadores, gerou uma confusão medonha aqui. Acho que ninguém, nem gestor nem trabalhador, pensou no impacto disso no trabalho. Nós tínhamos 4 profissionais 8hs por dia, todos os dias. Aí passamos a ter somente 2 pela manhã e dois pela tarde, a sobrecarga aumentou! Estamos com problemas em todas as equipes. E isso foi discutido exaustivamente no Conselho. Então vimos que tem um concurso, que é só de psicólogo, que ainda está em vigor. Estamos precisando muito de assistentes sociais, mas não tem banco de concurso, Aí o Secretário está estudando a possibilidade jurídica de contratar, até que seja autorizado novo concurso. Essa gestão excluiu as outras categorias profissionais. Nós (sociólogos, pedagogos, filósofos) demos uma cara diferente para essa Secretaria em 1994. E hoje estamos sendo deixados de lado, e a NOB-RH prevê essas categorias profissionais. Não pode ser só assistente social e psicólogo. Isso é um equívoco! Enfim, esse negócio das 30hs foi um caos. (Entrevistada nº 2).

#### **4.2.3. Valorização dos Trabalhadores**

##### **4.2.3.1. Existência de Plano de Carreira, Cargos e Salários**

Segundo informações do gerente de Recursos Humanos da Subsecretaria de Assistência Social que entrevistamos, o plano de carreira vinculado à Administração Pública contempla os servidores públicos da área da Assistência Social. Nesse plano, existe a característica de progressão de nível por tempo de serviço e a partir da formação escolar. Não foram incorporados os incentivos relacionados às capacitações específicas da área da Assistência Social e à progressão por cargo, apenas por nível.

Na avaliação de outros entrevistados, há uma satisfação com o atual PCCS, mas também o reconhecimento da desigualdade salarial em relação aos contratados.

Eu acho as condições de trabalho aqui excelentes, se comparadas com outros municípios aqui do estado. Porque aqui a gente tem a carreira de analista de políticas



públicas, que é claro que não está no nível ideal para todo mundo, mas que tem um salário base bom, depois de muitas lutas, muitas greves inclusive. Hoje temos uma perspectiva de crescimento, de carreira. Agora com os trabalhadores da rede parceira a situação é bem diferente, é uma desigualdade salarial muito grande, não tem um padrão, e as condições de trabalho variam muito de entidade para entidade. (Entrevistada nº 5).

Não sei se te falaram, mas muitos trabalhadores que eram contratados pela AMAS entraram com processo na justiça solicitando equiparação salarial com os da prefeitura, e ganharam. Eu fui um deles, porque no início trabalhei como contratado, depois eu fiz o concurso. Foi muita gente, eles tiveram um prejuízo grande! Por isso também a pressão do Ministério Público por concursos. (Entrevistado nº 8).

Não existe um plano de carreira específico para a Assistência Social na Prefeitura de BH, tendo em vista a carreira única de analista de políticas públicas, que compreende profissionais da Assistência, da Saúde e da Educação, entre outras políticas setoriais. Mas em entrevista, os trabalhadores relatam que avaliam que o salário proposto para a carreira de analistas de políticas públicas hoje é bem razoável, o que é fruto de muitas lutas e greves realizadas pelo movimento dos trabalhadores. Mas o mesmo não pode se afirmar em relação à rede privada. Esse é um tema de pauta e de luta para o Fórum de Trabalhadores e para a Mesa de Negociação.

#### **4.2.3.2.**

#### **Existência de programas de atenção à saúde do trabalhador**

O Programa de Atenção à Saúde do Trabalhador é desenvolvido por outro órgão da SMASAC - a Subsecretaria de Gestão de Pessoas, para todas as Subsecretarias a ela vinculadas, anteriormente à pandemia do coronavírus. Não havia um programa específico da Subsecretaria de Assistência, e não foram mencionadas pelos documentos (PMAS e PMP), nem pelos entrevistados, as ações desenvolvidas nesse sentido, nem uma avaliação sobre o mesmo, o que nos leva a pensar que talvez essas ações não sejam tão expressivas para serem valorizadas.

Cabe ressaltar que fizemos a pesquisa de campo em BH antes da pandemia e que portanto, não existiam as medidas que hoje estão propostas pela Prefeitura e pela Secretaria para a prevenção e combate a mesma. O site da prefeitura e da Secretaria aponta as medidas tomadas, mas não reunimos informações detalhadas

sobre as mesmas, visto que já tínhamos feito a análise de conteúdo logo no início de 2019.

#### 4.2.3.3.

#### **Condições de trabalho (infraestrutura, segurança, equipamentos, transporte, material de consumo, etc.)**

As condições de trabalho são consideradas muito boas para os profissionais do nível central, que foram instalados em novo prédio alugado com toda a infraestrutura necessária: espaços novos, amplos, bem arejados, com mobiliário e equipamentos adequados. Para as unidades de CRAS e CREAS, DRAS a realidade não é a mesma. As queixas são relativas à acessibilidade, a instalações que não garantem o sigilo no atendimento, se bem que algumas reformas tenham sido realizadas nesse sentido.

As unidades de CRAS tem planejamento de infraestrutura boa, não é o ideal, falta acessibilidade em alguns deles, mas na média as condições dos CRAS são boas. Agora nos CREAS e na Proteção Básica Regional poderia ser melhor a infraestrutura, tem espaços muito pequenos, muito apertados. Anteriormente tinham problemas com internet e poucos computadores. Em 2017 quando a nova gestão chegou levou internet de fibra ótica para todos os CRAS, comprou computadores novos. Agora ainda tem CREAS que ficam dentro das Diretorias Regionais, eles compartilham o mesmo espaço físico, e isso é muito ruim, pois traz um impacto negativo para a identidade do CREAS, o acesso é dificultado porque é super burocratizado. Nas unidades da Alta Complexidade, varia muito com o grau de estrutura que as entidades parceiras dispõem. Isso vem sendo discutido nos Fóruns Regionais e no Fórum Municipal de Trabalhadores. (Entrevistada nº 5).

Existem unidades próprias e unidades alugadas, mas ainda não foram construídas unidades próprias para funcionarem como Centros de Referência da Assistência Social, conforme padronização sugerida pela Política Nacional.

A gente tem muitas reclamações sabe, mas eu acho que às vezes fazem muito barulho e dão a impressão de que o conjunto todo é ruim, mas não se pode generalizar. Temos uns pontos específicos que a gente sabe que precisa melhorar, tipo assim ar condicionado; os CREAS estão passando por reforma por causa das condições de sigilo, substituindo divisórias que não garantem o sigilo; nos CRAS temos problemas de acessibilidade, ainda precisamos melhorar. Nas unidades de Alta Complexidade, varia muito as condições de infraestrutura. Mas agora a gente está botando o ID Acolhimento como uma referência para tentar melhorar, algumas estão em reforma, tem um problema crônico de percevejos e doenças, mas estamos trabalhando para tentar resolver essas situações. (Entrevistada nº 6).

Há um desejo da equipe de gestão atual em superar o modelo que eles apelidaram de “CRAS Casinha”, com a construção de unidades compatíveis com o padrão definido pelo Ministério do Desenvolvimento Social para os Centros de Referência como espaços públicos, mas a conjuntura econômica ainda não permite esse investimento. Ressaltamos que identificamos ações de melhoria da infraestrutura e instalações no Plano Municipal de Assistência Social e no Orçamento.

#### **4.2.3.4. Ações de valorização dos trabalhadores**

Estratégias importantes de valorização dos trabalhadores e de qualificação das ofertas socioassistenciais foram iniciadas no ano de 2017, gerando transformações importantes no quadro de recursos humanos da secretaria. Dentre essas estratégias, tanto o Plano Municipal de Assistência Social quanto a Política Municipal de Educação Permanente reconhecem como ações de valorização dos trabalhadores:

- **o processo de seleção para movimentação interna de servidores** da carreira da Administração Geral, ocupantes do cargo de Analista de Políticas Públicas (APP), especialidades Psicologia e Serviço Social, que possibilitou que os profissionais pudessem fazer a opção de movimentação tanto entre unidades como do nível central para a ponta e vice versa, tendo em vista os critérios definidos para a redução da carga horária para 30h, destinada somente aos profissionais assistentes sociais e psicólogos que estivessem atuando nos serviços de atenção direta a população, sem redução de salário.

Esses processos de movimentação interna são processos importantes que permitem atender a demandas dos trabalhadores para melhor otimização de seu tempo de deslocamento casa-trabalho, bem como de escolha de atuação em modalidades de trabalho ou equipes com as quais mais se identifiquem.

As vagas foram direcionadas para suprir as demandas de CRAS, CREAS, Equipes da Proteção Social Básica Regional, Transferência de Renda, Serviço de Atendimento ao Migrante e Núcleo de Atendimento às Medidas Socioeducativas e

Protetivas/NAMSEP. Este dimensionamento foi elaborado tendo como referência a NOB RH (2006) e a Resolução do CNAS nº17 de 20 de junho de 2011, envolvendo o seguinte quantitativo de trabalhadores

Participaram desse processo de movimentação um total de 470 (quatrocentos e setenta) servidores. Destes, 377 (trezentos e setenta e sete) fizeram opção por permanecer no atual local de trabalho, 43 (quarenta e três) optaram por movimentar do órgão gestor para o provimento de serviços nas regionais administrativas e equipamentos, 11 (onze) optaram pela movimentação do provimento de serviços para o órgão gestor, e 39 (trinta e nove) optaram pela movimentação entre os equipamentos. (PMAS, 2018-2021, p. 32).

Esta oportunidade de movimentação tem como pressuposto um processo de gestão democrática, que se pautou por ouvir os interesses e demandas dos profissionais e tentar convergir consensualmente para os interesses e necessidades das unidades da Secretaria.

**. a implantação das 30hs para analistas de políticas públicas – especialidades assistentes sociais e psicólogos.** Essa ação foi focada na valorização dos profissionais que estão na linha de frente da execução dos serviços de provimento da Secretaria, pois a redução da jornada permitiu a organização de dois turnos (manhã e tarde), e não implicou na redução de salário, ao contrário, resultou proporcionalmente um aumento de 25% do salário. Porém, ao não contemplar todas as categorias de trabalhadores que estão nas unidades da ponta e do nível central gerou inúmeras insatisfações e protestos, e provocou uma grande cisão entre as equipes e no movimento dos trabalhadores, que até então tinham uma certa unidade.

**. a realização de processo seletivo interno para provimento de cargos em comissão de coordenação de CRAS e CREAS,** previsto no Edital SMASAC nº 001/2018. Essa é uma demanda antiga dos trabalhadores do SUAS/BH, e faz parte das deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social de 2015, que previa:

Imediata implantação de processo de seleção (avaliativo, transparente e coletivo) dos Gerentes de A. S. (G2, G3 e Coordenadores de equipamentos). Os candidatos devem ser concursados da Administração Geral com atuação na política de Assistência Social, com formação superior sendo precedida de critérios técnicos e éticos, com experiência reconhecida de atendimentos aos usuários da Assistência Social e com conhecimento comprovado sobre os serviços, programas e benefícios integrantes do

SUAS em consonância com as diretrizes das NOB-RH (Deliberação 11, Dimensão 4). (PMAS, 2018-2021, p. 33).

O processo seletivo foi conduzido por empresa contratada para essa finalidade, e consistiu em 03 (três) etapas: a) prova objetiva de múltipla escolha; b) prova discursiva; c) análise de títulos e entrevista individual.

Esse processo de substituição de gestores com base em processo seletivo foi muito valorizado pelos trabalhadores, pois significou o privilegiamento de um processo de gestão do trabalho com base na valorização da competência técnica, contribuindo para a qualificação da gestão no SUAS, superando um passado recente de indicações políticas.

**. aprimoramento do processo de contagem de tempo para aposentadoria.** havia um acúmulo muito grande de pedidos de aposentadoria, e uma morosidade muito grande para encaminhá-los. O prefeito trouxe profissionais e sistemas informatizados para acelerar o processo, atendendo às demandas dos trabalhadores, e isso foi valorizado positivamente.

Com a reforma da Previdência anunciada pelo governo federal, os pedidos aumentaram muito e não estávamos dando conta. Quando o prefeito Alexandre Kalil chegou, ele logo viu que essa questão da aposentadoria estava muito atrasada, tinha gente levando cerca de 1 ano para aposentar, por causa da averbação de tempo, os processos passavam por vários setores, demorava muito mesmo. Aí ele trouxe um pessoal do estado com um conhecimento técnico e com tecnologia para modernizar esse setor. Agora é tudo informatizado, tudo muito mais ágil, sem papel e processo para lá e para cá. Agora no máximo em três meses a pessoa aposenta. (Entrevistado nº 1).

Entretanto, diante do cenário de atrasos e redução nos repasses de recursos da União e do Estado, a gestão atual vem enxugando despesas. Uma das entrevistadas apresentou uma questão sobre a “desvalorização dos trabalhadores” na gestão do prefeito Kalil, conforme relato abaixo:

O Prefeito atual, em relação ao anterior, apesar de ele ser de uma linha mais da esquerda, acabou cortando direitos dos trabalhadores: antigamente a gente podia vender as férias prêmio. Agora, nessa gestão, não podemos mais converter em dinheiro. Esse prefeito fala que está pagando salário em dia, mas não fez mais do que a obrigação dele. Eu fiz quinquênio em agosto, até hoje (dezembro) não recebi. A única valorização que nós tivemos como trabalhador foi na gestão do Patrus Ananias, pois nosso salário era muito baixo, e ele deu uma levantada, uma melhoradinha. Não tivemos reajuste salarial esse ano. (entrevistada nº 4).

Além dessa questão, falamos anteriormente dos demais profissionais de nível superior que se sentem desvalorizados por não terem podido optar por permanecer nos serviços da ponta, tendo sido arbitrariamente alocados no nível central, sem ter a oportunidade de fazer as 30hs, opção essa disponibilizada apenas para psicólogos e assistentes sociais.

Os entrevistados que não são psicólogos e assistentes sociais reclamaram que não estão sendo respeitados e valorizados não só nos processos internos enquanto trabalhadores da Assistência Social, mas também em relação aos últimos concursos públicos, visto que a Prefeitura que não abriu vagas para essas outras categorias de nível superior previstas na Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011: Antropólogo; Economista Doméstico; Sociólogo; Terapeuta Ocupacional; Musicoterapeuta; Advogado; Administrador; Contador; Pedagogo, além de psicólogos e assistentes sociais.

#### **4.2.4. Educação Permanente**

##### **4.2.4.1. Existência de setor responsável pela Educação Permanente**

Conforme já foi mencionado anteriormente, foi criada em 2017 na estrutura da Subsecretaria de Assistência Social um órgão específico: a Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente, subordinada à Diretoria de Gestão do Sistema Único de Assistência Social - DGAS. Suas ações e recursos estão expressos no Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021 e respectivo Plano Plurianual, bem como no Plano Municipal de Educação Permanente elaborado para o mesmo período, conforme apresentamos detalhadamente no item 4.2.3.1.

##### **4.2.4.2. Existência de Plano Municipal de Educação Permanente**

O Plano Municipal de Educação Permanente 2018-2021 constitui-se como instrumento de gestão que tem por objetivo central definir as diretrizes e orientar a

organização das ações de Educação Permanente a serem ofertadas no âmbito no âmbito do SUAS-BH.

Este Plano quadrienal, vem dar sequência às ações propostas e executadas no Plano anterior, elaborado para o período 2016-2017, mesmo antes da institucionalização da área de Gestão do Trabalho nesta Subsecretaria. Suas ações foram planejadas e estão sendo executadas em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, por percurso formativo.

As ações de Educação Permanente a serem executadas no município no período dos anos de 2018 a 2021 serão organizadas e detalhadas em diversos instrumentos de planejamento: Planos Anuais de Capacitação (PAC); Plano de Ação de Formação (PAFO), Plano de Ação da Capacitação Introdutória (PACI); Plano de Ação da Supervisão Técnica (PAST); Plano de Ação da Capacitação de Atualização (PACA). Esses instrumentos de planejamento permitem discriminar o cronograma das aulas e/ou encontros, com seus respectivos locais e horários de realização, as temáticas a serem trabalhadas, o nº de vagas de cada turma, quem serão os facilitadores, recursos necessários, dentre outras informações (PMEP, 2018-2021, p. 79).

. **Plano de Ação de Capacitação Introdutória (PACI):** São propostas ações de Capacitação Introdutória com carga horária entre 20 e 40 horas/aula de duração que tenham por finalidade promover o nivelamento de competências basilares ao desenvolvimento comum das três funções do trabalho no SUAS (execução dos serviços, gestão dos serviços e controle social).

. **Plano de Ação de Capacitação de Atualização (PACA):** organiza as ações de capacitação com carga horária entre 40 e 100 horas/aula de duração, as quais tenham por finalidade atualizar e manter as competências necessárias ao desenvolvimento comum das três funções do trabalho no SUAS ou ao desenvolvimento específico de cada uma delas.

. **Plano de Ação de Supervisão Técnica (PAST):** são estruturadas as ações de capacitação em serviço que tenham por finalidade apoiar e acompanhar as equipes de trabalho no desenvolvimento das funções de gestão do SUAS e do provimento de serviços e benefícios socioassistenciais, de acordo com os objetivos propostos na Resolução CNAS nº 06 de 13 de abril de 2016. Como atividades complementares

da supervisão técnica estão previstas a realização de Oficinas, Jornadas, Mesas redondas e Seminários (PMEP, 2018-2021, p. 82-83).

Além das ações de capacitação, foi proposta a elaboração de uma revista eletrônica, com artigos que visam estimular a reflexão e sistematização de experiências, produção de conhecimento e publicizar/difundir esses conteúdos. Com esses mesmos objetivos foi proposta a realização periódica do evento “Diálogos de pesquisa”, que visa a apresentação e discussão ampliada dos resultados das pesquisas realizadas no âmbito do SUAS-BH.

Consta do plano também uma atualização do plano de atividades da Biblioteca em conjunto com a SMASAC, de forma a qualificar o acervo disponível e de promover a utilização mais cotidiana deste dispositivo pelos trabalhadores.

As atividades de educação permanente são destinadas tanto aos profissionais servidores como aos trabalhadores contratados e estagiários.

Na Lei Orçamentária Anual estão consignadas as ações e metas relativas à educação permanente, o que é pré-requisito para destinação de recursos para as mesmas.

Quadro 34- Metas físicas para o quadriênio 2018- 2021

Ação / Subação	Nome Subação	Nome Produto	Qtd. 2018	Qtd. 2019	Qtd. 2020	Qtd. 2021
2916 0001	Qualificação de trabalhadores e gestores do SUAS	Pessoa qualificada	2.434	1.820	1.820	1.820
2916 0002	Formação de trabalhadores e gestores do SUAS	Pessoa capacitada	20	0	0	0
2916 0003	Qualificação de conselheiros e usuários	Pessoa qualificada	80	380	380	380
2916 0004	Curso de capacitação em promoção da igualdade étnico-racial para servidores da administração pública municipal	Servidor capacitado	0	0	0	0

Fonte: PMBH, Lei 11.145 de 26/12/ 2018 (LOA 2019).

Sobressai na análise dessa tabela um investimento crescente na formação de conselheiros e usuários, e decrescente na qualificação e formação de trabalhadores e gestores, apesar da meta proposta para o segundo grupo ser muito maior em relação ao primeiro, inclusive superando o total de servidores, o que significa que a previsão é de inclusão dos trabalhadores das entidades parceiras no planejamento das ações de Educação Permanente.



**4.2.4.3.****Existência de Núcleo de Educação Permanente**

O Núcleo Municipal de Educação Permanente (NUMEP) foi instituído por meio da Portaria SMAAS nº 17/2017, de 22 de julho de 2017, como uma instância colegiada consultiva e de assessoramento à então Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, atual SUASS, para implementação das ações de Educação Permanente no SUAS-BH. Compõem o NUMEP representações dos usuários, dos trabalhadores, do órgão gestor, das Organizações da Sociedade Civil com atuação no SUAS, do Conselho Municipal de Assistência Social, das Instituições de Ensino Superior, Escolas de Governo e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, integrantes da Rede Nacional de Educação Permanente do SUAS – RENEP/SUAS e dos conselhos das categorias profissionais, conforme normativas do SUAS.

Art. 2º - São atribuições do Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS-BH:

- I. Colaborar na realização de diagnósticos de competências e necessidades de formação e de capacitação;
- II. Subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Educação Permanente do SUAS BH;
- III. Auxiliar o planejamento e acompanhamento das ações de formação e de capacitação;
- IV. Fomentar a produção de conhecimentos sobre os diferentes aspectos da Educação Permanente e da Gestão do Trabalho no SUAS;
- V. Organizar observatórios de práticas profissionais;
- VI. Socializar e disseminar informações e conhecimentos produzidos;
- VII. Validar certificados de formação e de capacitação adquiridos externamente aos percursos formativos estabelecidos pela Política Nacional de Educação Permanente do SUAS;
- VIII. Subsidiar a Regulação do SUAS na construção de normativas que garantam a participação dos trabalhadores do SUAS nas ações de Educação Permanente;
- IX. Atuar de forma colaborativa com os Núcleos Estadual e Nacional de Educação Permanente do SUAS. (Portaria SMAAS nº 17/2017, que regulamenta a criação do NUMEP).

A constituição desse Núcleo interinstitucional, além da garantia da representação de usuários, trabalhadores e gestores, constitui um avanço significativo para a construção e implementação de uma proposta de Educação Permanente que contempla as visões e pontos de vista dos diferentes segmentos,

ampliando o conceito de elaboração e gestão de políticas públicas, numa perspectiva democrática, com participação da sociedade civil organizada.

Constatamos que existe na Secretaria uma dinâmica de planejamento e de execução de ações de capacitação e educação permanente, que envolve não só a equipe responsável pelo setor, mas também uma rede de profissionais parceiros de universidades, bem como alguns trabalhadores da própria Secretaria, com expertise em determinados temas. São previstas ações de formação para trabalhadores, gestores e conselheiros, baseada em diagnósticos territoriais e estudos de perfil e demandas, ouvindo os trabalhadores e definindo posteriormente os conteúdos dos percursos formativos, de acordo com as diretrizes da PNEP. Outro aspecto bastante positivo é a existência de recursos previstos no orçamento, viabilizando a realização de atividades de formação.

A gente é área meio. Trabalhamos muito com as demandas que vêm lá dos serviços de provimento, de produção de dados, de diagnóstico, de elaboração de portarias, orientações no sentido de da regulação da gestão do trabalho e educação permanente, criando caminhos para trabalhar com as questões de saúde dos trabalhadores, de condições de trabalho, de organização de processos de trabalho, que é a expectativa maior das áreas em relação à gerência. A definição de atribuições é de competência da Gestão do Trabalho, e especificamente depois da reforma administrativa, a gente tem feito um diálogo e a elaboração de um documento que fala só sobre as funções das equipes que trabalham no nível central, na gestão, pensando também a organização dos fluxos de trabalho. Então, depois que essa produção estiver concluída, temos que fazer a disseminação disso através dos espaços de formação para gestores e trabalhadores. (Entrevistada nº 5).

A abertura de diversas frentes de trabalho, entre elas de supervisão técnica, com nova concepção e modalidades de ação; a criação de um modelo de apoio técnico aos gestores, para o desenvolvimento de competências e habilidades no trato com as questões de relacionamento com a equipe, aspectos de organização e gestão do trabalho da equipe, conhecimento sobre a legislação do serviço público, assessoria na reflexão sobre o processo de trabalho, são desafios importantes e demonstram a interpelação direta entre a Gestão do Trabalho e a Educação Permanente, na construção de novos conhecimentos e habilidades necessárias para o aprimoramento da gestão do SUAS.

**4.2.4.4.****Existência de orçamento para Educação Permanente**

Com relação aos recursos destinados à execução do Plano Municipal de Educação Permanente, segundo os dados disponíveis no documento, ele vem aumentando consideravelmente. Optamos por não apresentar o gráfico mencionado, pois consideramos as explicações mais didáticas, mais fáceis de serem compreendidas.

(...) a execução orçamentária entre 2014 e 2017 cresceu cerca de 30 vezes em relação ao quadriênio de 2010-2013, passando de uma execução de R\$ 6.569,00 para uma aplicação de R\$ 197.398,76 nas subações de Gestão do Trabalho e Capacitação de Profissionais de Entidades Socioassistenciais. Apesar deste grande crescimento, somente o ano de 2015 teve uma execução significativa de R\$ 152.659,28, enquanto que em 2018 houve um total executado de R\$ 271.580,36 nas ações de Gestão do Trabalho e Educação Permanente, representando um aumento de 37,6% em relação ao quadriênio passado. Conforme pode ser constatado no gráfico abaixo, verifica-se que a execução orçamentária em relação aos valores orçados em 2014 foi de 11,7%, em 2015 alcançou 85,0%, em 2016 foi de 10,7% e em 2017 atingiu 6,0% do valor orçado. No quadriênio 2014-2017, a execução total foi de 29,0%, Importante destacar que durante o quadriênio 2014-2017, a Gestão do Trabalho e Educação Permanente foi representada pela ação 2348 (Gestão, Comunicação e Mobilização Social) através das subações 0001 - Gestão do Trabalho e 0006 - Capacitação de Profissionais de Entidades Socioassistenciais. (PMEP, 2018-2021, p. 97).

O quadro com a previsão orçamentária para o quadriênio foi apresentado por nós na análise do Plano Municipal e do PPAG (4.2.1.3.) Aqui apresentamos apenas a previsão reprogramada de recursos para 2019.

Quadro 35- Valores reprogramados para a Educação Permanente 2019

Ação / SubAção	Nome SubAção	Nome Produto	Fonte de recurso	LOA 2019	Valor Reprogramado 2019
2916 0001	Qualificação de trabalhadores e gestores do SUAS	Pessoa qualificada	FNAS	R\$ 360.759,00	R\$ 0
			ROT	R\$ 600,00	R\$ 600,00
			TOTAL	R\$ 361.359,00	R\$ 600,00
2916 0002	Formação de trabalhadores e gestores do SUAS	Pessoa capacitada		R\$ 0,00	R\$ 0,00
2916 0003	Qualificação de conselheiros e usuários	Pessoa qualificada	FNAS	R\$ 82.000,00	R\$ 0
			ROT	R\$ 500,00	R\$ 500,00
			TOTAL	R\$ 82.500,00	R\$ 500,00
2916 0004	Curso de capacitação em promoção da igualdade étnico-racial para servidores da administração pública municipal	Servidor capacitado		R\$ 0,00	R\$ 0,00
2409 0006 (*)	Acompanhamento da identificação, atendimento e monitoramento das situações de trabalho infantil (AEPETI)	Família atingida	FNAS	R\$ 206.100,00	R\$ 350.000,00
TOTAL			FNAS	R\$ 648.859,00	R\$ 350.000,00
			ROT	R\$ 1.100,00	R\$ 1.100,00
			TOTAL	R\$ 649.959,00	R\$ 351.100,00

Fonte: PMBH, Plano Plurianual de Gestão, Recursos reprogramados para 2019.

Observamos que a maior parte dos recursos destinados às ações de Educação Permanente dependem de repasse da União. A previsão de recursos inicial era consistente, mas sofreu uma redução da ordem de quase 50%, com o não repasse de recursos do governo federal e estadual. Anteriormente citamos fala do Subsecretário que apontou o volume de dívidas da União e do Estado para com o SUAS BH em dezembro de 2019. Verificamos que a reprogramação se deu em virtude de não ter havido esse repasse para as sub ações 29160001 e 29160004, impactando fortemente a execução das metas previstas para o quadriênio (PMEP, 2018-2021, p. 95- 97).

#### **4.2.5. Participação e organização dos trabalhadores**

##### **4.2.5.1. Existência de organização dos trabalhadores do SUAS**

Conforme já mencionamos ao longo desse trabalho, a existência de organizações de trabalhadores é uma marca registrada na Política Municipal em BH em geral, e na Política de Assistência Social também. Foram mencionadas nas entrevistas, diversas organizações, dentre as quais:

- . Associação dos Analistas de Políticas Públicas - APTA
- . Sindicato dos Analistas de Políticas Públicas - SINDAPTA/BH
- . SINDBEL – Sindicato dos Funcionários Públicos do Município de Belo Horizonte
- . 9 Fóruns Regionais de Trabalhadores do SUAS, 1 Fórum de Trabalhadores do nível central, Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS, Fórum Metropolitano de trabalhadores do SUAS.
- . Fórum de diretores de CRAS e CREAS;
- . Fórum de Coordenadores Regionais

Em BH, a força da organização dos servidores municipais em dois sindicatos foi ampliada com a existência dos Fóruns Regionais e Municipal de Trabalhadores da Assistência Social, ou seja, diversas organizações com capacidade de mobilização e pressão, conforme relato dos entrevistados.

Foram apontados pelos entrevistados que garantir um nível de participação dos trabalhadores fora dos momentos de crise e reivindicações mais intensivas, é um grande desafio. Também é difícil garantir uma representatividade dos trabalhadores das entidades parceiras, os contratados, cuja relação de trabalho mais precária torna a participação nesses espaços mais difícil e um risco à sua manutenção no trabalho. Outro aspecto mencionado é a diferença no nível de participação dos analistas de políticas públicas (mais intensa e propositiva) em relação aos demais trabalhadores de nível médio (pouco participativa e propositiva).

Um dado preocupante sinalizado por alguns dos entrevistados, é a ocorrência de um “racha”, uma divisão no movimento dos trabalhadores, que até então conseguia caminhar com pautas unificadas. O ponto de ruptura se deu com a

questão das 30hs que não foi garantida a todos os trabalhadores e não houve uma reação coletiva para garantir esse direito para todos.

O Jose Crus anunciou a implantação das 30h numa Conferência, deu a impressão que era para todo mundo. Cada um interpretou de um jeito. Aí no mesmo dia a Comunicação soltou uma nota esclarecendo que era só para quem estava na execução dos serviços. De lá para cá tiveram vários movimentos e uma greve só dos trabalhadores da Assistência. O movimento que já estava meio dividido, viveu uma espécie de racha, porque antes as pautas eram unificadas, agora não mais. Todo mundo que está na gestão faz 40hs. Aí o secretário disse que ia pensar uma outra possibilidade de atender aos interesses do pessoal que ficou na gestão, ia estudar uma gratificação. Mas para os trabalhadores da gestão a coisa não ficou muito legal, ficou uma sensação de desprezo, de desvalorização em relação ao pessoal que foi para o provimento. (...) Do ponto de vista das pessoas que compõem a equipe de gestão, esse é um desafio, um drama mesmo, porque foi uma ruptura grande do novo Prefeito e novo Secretário em relação a um projeto em andamento a muitos anos. Houve mudanças nos projetos, nas equipes de execução e de gestão, um esvaziamento do nível central. Por exemplo, a equipe que eu coordenava, eu tive que informar que a equipe ia acabar. Foi assim em diversas frentes, muitas mudanças abruptas, e estamos sofrendo os efeitos negativos disso em alguns espaços. (Entrevistado nº 3).

#### **4.2.5.2.**

#### **Principais pautas reivindicações dos trabalhadores**

Conforme relatamos ao longo da tese, as pautas foram variadas, desde a luta pela realização de concursos públicos, manutenção de trabalhadores contratados, e apoio à sua escolarização (época do Projeto Miguilin); melhorias salariais e valorização dos trabalhadores da Assistência Social em relação aos trabalhadores de outras carreiras da prefeitura; melhoria das condições de trabalho; por critérios técnicos para a indicação de coordenadores, diretores e gestores; pela implantação das 30hs para todas as categorias profissionais, pela constituição de uma Secretaria de Assistência Social como “secretaria mãe”, ao invés de ser colocada na condição de Subsecretaria, entre outras.

A gente tem um marco aqui que foi a greve de 2014, puxada pelo SINDBEL, que é o sindicato da gente. A base grande dele é o pessoal da saúde. O pessoal da educação está em outro sindicato. A greve foi unificada, e durou muito tempo, acho que uns 30 dias. Tivemos muitas outras greves: 2014, 2015, 2016, 2017. A pauta era unificada, em torno dos salários. Eu acho que as pessoas que tinham acabado de entrar toparam a greve por causa das condições de trabalho. Também lutamos para que houvesse mais critérios na indicação dos gestores, porque tinham pessoas que não eram da área técnica da Assistência Social em cargos no nível central e na coordenação de equipamento, por causa de indicações políticas. Também tinham

questões relativas à reforma administrativa, propondo que a Secretaria de Assistência Social fosse transformada numa Secretaria mãe. (Entrevistada nº 5).

A existência de militantes e profissionais da Assistência Social em BH organizados e ativos, tornou-se sem dúvidas um dos pilares para a implementação da Política Municipal de Assistência Social e seu aprimoramento, confirmando nossa tese inicial de que a existência dessas organizações e de gestores municipais (Prefeitos e Secretários) comprometidos com a defesa da política fazem a diferença no seu grau de implementação.

A greve de 2014 foi um marco. A gente tinha acabado de entrar no concurso. Conseguimos parar todos os trabalhadores da Assistência. Na época eu fazia parte do núcleo de greve. Estávamos reivindicando melhores condições de trabalho, não só as questões salariais. Tiveram muitos atos e manifestações que foram históricas, como fechar a Av. Afonso Pena, fazer manifestações em frente ao prédio da Secretaria. (Entrevistada nº 6).

#### **4.2.5.3.**

##### **Abertura da gestão da SMASDH para receber as organizações**

Por toda a pesquisa realizada, constatamos que nas diferentes gestões municipais no período pesquisado, sempre houve uma abertura ao diálogo entre gestores e trabalhadores, bem como com as entidades da sociedade civil parceira. Nenhum dos entrevistados relatou ocorrência de perseguições ou períodos de fechamento desse diálogo.

Recentemente foi instituída a Mesa de Gestão do Trabalho, é um aprendizado novo, saber o que é para ser tratado nesse espaço, como vamos nos organizar. Estamos discutindo no momento como vai se dar a participação dos trabalhadores no processo da conferência: quem trabalha vai ter hora? quem vai ser delegado vai ter dias para compensar? Essas coisas que aparecem na rotina, que tem que ser organizada, ter procedimentos claramente definidos. (Entrevistado nº 3).

A cultura política institucional na área da Assistência Social em BH vem sendo consolidada numa perspectiva democrática e participativa desde os anos 90, com a criação de diversos comitês e fóruns de gestão pelas regionais e no âmbito municipal.

**4.2.5.4.****Instalação da Mesa de Negociação da Gestão do Trabalho**

A instalação da Mesa de Gestão do Trabalho ocorre em 2017, por meio da Portaria SMAAS nº 16/2017, alterada pela Portaria SMAAS nº 24/2017, de 29 de novembro de 2017. Trata-se de um espaço permanente de diálogo e de negociação entre 33 gestores, trabalhadores e usuários do SUAS/BH, no que concerne à Gestão do Trabalho, na perspectiva da qualificação dos serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais e transferência de renda, da valorização dos trabalhadores e da organização institucional do trabalho no SUAS-BH. Fazem parte da Mesa de Gestão:

Art. 3º - A Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS-BH será composta por:  
I – 4 (quatro) representantes da gestão do SUAS-BH e seus respectivos suplentes, sendo:

a) 2(dois) representantes governamentais indicados pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS;

b) 2(dois) representantes da direção de organizações da sociedade civil com atuação no SUAS, indicados pelo Fórum Permanente de Entidade Socioassistenciais de Belo Horizonte;

II – 4 (quatro) representantes dos trabalhadores indicados pelo Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS de Belo Horizonte e seus respectivos suplentes, sendo:

a) 2(dois) trabalhadores do setor público;

b) 2(dois) trabalhadores do setor privado. (Portaria SMAAS nº 24/2017).

Como uma das instâncias mais inovadoras da Política de Assistência Social na área da Gestão do Trabalho, destacamos seus objetivos:

Art. 2º - A Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS-BH tem como objetivos:

I. Propor parâmetros e diretrizes para a Gestão do Trabalho, em consonância com as normativas vigentes da política pública de Assistência Social;

II. Acompanhar, monitorar e avaliar a execução das ações voltadas para a Gestão do Trabalho no SUAS;

III. Propor diretrizes de condições técnicas e éticas para o trabalho no SUAS;

IV. Propor ações de adequação de perfis profissionais para o trabalho no SUAS;

V. Propor diretrizes para a movimentação dos profissionais no SUAS, visando à adequada composição interdisciplinar das equipes de referência no SUAS;

VI. Propor ações para a despreciação das relações e condições de trabalho no SUAS;

VII. Estabelecer diálogo e agenda conjunta com o Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS;

VIII. Estabelecer diálogo e agenda conjunta com os usuários do SUAS-BH;

IX. Propor diretrizes para a implementação das ações de Educação Permanente em consonância com as normativas vigentes da política pública de Assistência Social;



- X. Propor a criação de comissões temáticas temporárias, com o objetivo de esclarecer e aprofundar temas específicos, mediante a participação de convidados e assessorias técnicas;
- XI. Propor parâmetros e diretrizes para o atendimento no SUAS em respeito à diversidade de gênero e sexual, à igualdade racial e aos direitos humanos de povos e comunidades tradicionais, população residente em ocupações, população em situação de rua, migrantes, população carcerária, dentre outros;
- XII. Propor parâmetros e diretrizes para a atuação proativa, protetiva e preventiva no SUAS;
- XIII. Propor ações para a formulação de uma Política Municipal de Saúde do Trabalhador do SUAS;
- XIV. Propor diretrizes para a formulação de Plano de Cargos, Carreiras e Salários – PCCS do SUAS, com base nas diretrizes da Mesa Nacional de Gestão do Trabalho do SUAS;
- XV. Propor normativas referentes à Gestão do Trabalho e Educação Permanente do Suas. (Portaria SMAAS nº 24/2017).

Com objetivos diversificados, a Mesa de Gestão do Trabalho abrange várias dimensões da Gestão do Trabalho e tem uma composição que garante a representatividade do Fórum de Trabalhadores, com representação da rede pública e da rede privada, bem como do Fórum de Entidades Socioassistenciais e da gestão da Secretaria, uma instância plural, fundamental para o alcance dos objetivos propostos.

Segundo relatos dos entrevistados, por se tratar de uma instância nova, eles estão “aprendendo a trabalhar”, definindo seu regimento interno, suas atribuições e distinções em relação ao Fórum Municipal de Trabalhadores, com os desafios de incorporar em suas pautas não só temas relativos aos interesses dos servidores públicos, mas também aos trabalhadores da rede privada, o que é considerado um grande desafio, talvez o maior deles.

A Mesa de Gestão do Trabalho trata das questões do trabalho, do trabalhador, e estabelece uma negociação em caráter permanente entre a gestão e os fóruns de trabalhadores. Você cria uma institucionalidade, regimento interno, que é a garantia formal para a construção de diálogo e de consensos coletivos. São dispositivos da gestão pública numa perspectiva democrática e participativa. Deixa de ser ações pontuais e passa a ser uma das instâncias de gestão. Tá na mesma linha da construção do NUMEP, o Núcleo de Educação Permanente, tá formalizado, vira instância de gestão da política. (Entrevistado nº 10).

**4.2.5.5.****Representatividade e atuação dos trabalhadores no Conselho Municipal de Assistência Social**

O CMAS/BH é composto de 40 membros titulares e respectivos suplentes, sendo 20 representantes do Poder Executivo Municipal e 20 representantes da sociedade civil. Os conselheiros governamentais são indicados pelo prefeito e oriundos das seguintes pastas: Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, das subsecretarias que a compõem, além de representantes de outras políticas públicas, tais como saúde, educação, planejamento, trabalho e emprego e governo.

Os representantes da sociedade civil são eleitos para um mandato de 2 anos, podendo ser reeleitos para um único período subsequente em assembleias especificamente convocadas para esse fim. Esse processo é coordenado pelo CMAS/BH, baseado em Regimento Eleitoral deliberado pelo Plenário do Conselho.

Importante destacar que em conformidade com a Resolução CMAS/BH nº 19/2015, existem instâncias regionais, os Conselhos Regionais de Assistência Social – CORAS, de caráter consultivo, que têm a função de propor diretrizes, acompanhar e fiscalizar a implantação da Política de Assistência Social nas respectivas regionais administrativas do município de Belo Horizonte e as Comissões Locais de Assistência Social – CLAS, são instâncias sub-regionais de caráter consultivo, que têm a função de propor políticas e acompanhar a implantação das que forem aprovadas nas respectivas regionais (PMEP, 2018-2021, p. 61). Essas Comissões ajudam a ter uma visão mais detalhada das necessidades dos territórios a serem levadas para o Conselho Municipal.

As vagas para a sociedade civil no Conselho estão assim distribuídas:

- I) 09 representantes dos usuários, sendo 01 de cada Conselho Regional de Assistência Social – CORAS;
- II) 01 (um) representante de entidade ou organização de usuários do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de base municipal;
- III) 06 (seis) representantes de entidades socioassistenciais;
- IV) 04 (quatro) representantes de organizações de trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Segundo depoimento de entrevistados, o Conselho Municipal de Assistência Social é bem ativo, e por ter uma estrutura montada de funcionamento diário, consegue encaminhar muitas questões mais rapidamente que a Mesa de Negociação, que se reúne ordinariamente de 2 em 2 meses.

O Conselho aqui é muito atuante, e agora nós conseguimos eleger um trabalhador para a presidência do Conselho. Estamos muito felizes com isso. O ruim é que tivemos que disputar entre nós da sociedade civil, porque tem representação de usuário, de trabalhador, de entidade. E sabe como é, em geral os representantes de entidade fecham com o governo! Mas as denúncias, as cartas de repúdio, tudo isso chega no Conselho, e rapidamente tomamos as providências necessárias. Os trabalhadores estão bem representados no Conselho. (Entrevistada nº 2).

Após essa análise minuciosa sobre a implementação da Gestão do Trabalho no município de Belo Horizonte, gostaria de destacar o que me foi passado pelos entrevistados, bem como minha percepção em relação aos avanços, dificuldades e desafios na implementação da gestão do trabalho nesta cidade.

### **Avanços**

- ✓ A estruturação da Secretaria com órgãos e unidades, de acordo com as diretrizes do SUAS, com destaque para a estruturação a partir de 2017, da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente, do Núcleo de Educação Permanente e da Mesa de Gestão do Trabalho.
- ✓ Na área da Educação Permanente, foi valorizada a construção coletiva do Plano Municipal de Educação Permanente 2018-2021, e reconhecido também o esforço de valorização do saber dos trabalhadores, a sistematização dos conhecimentos através das produções e da revista eletrônica, do seminário de pesquisa, das capacitações introdutórias como espaço de troca e de reflexão, o equilíbrio e valorização do saber acadêmico e do saber dos profissionais da casa, construção coletiva de conhecimentos.
- ✓ As diversas instâncias de participação e deliberação existentes na Secretaria, com espaços institucionalizados de debate entre gestão e trabalhadores.
- ✓ A atuação de um representante dos trabalhadores como presidente do Conselho Municipal.
- ✓ O esforço em dotar a Secretaria de Assistência Social de um quadro de servidores públicos concursados, invertendo a proporção de trabalhadores contratados que predominavam no período 1990 - 2012, passando a ter uma

predominância de servidores nos serviços de gestão direta do município a partir de 2015, na contramão das diretrizes neoliberais de redução do Estado e de seu quadro de servidores públicos.

- ✓ Destaca-se um equilíbrio quantitativo entre as categorias de assistentes sociais e psicólogos como os principais protagonistas dessa política.
- ✓ Um esforço de manter as unidades de gestão direta (CRAS, CREAS) com equipes mínimas previstas pela NOB-RH.
- ✓ A realização de processo seletivo para gestores de CRAS e CREAS.
- ✓ A implantação das 30hs, com jornada de 2 turnos, sem redução salarial para assistentes sociais e psicólogos nas unidades de atendimento direto à população.
- ✓ Os esforços para a qualificação dos trabalhadores, gestores e conselheiros, sempre antenados com as demandas do processo de trabalho e as diretrizes da Política Nacional.
- ✓ A cultura de organização e luta dos trabalhadores, organizados regionalmente em seus Fóruns, capaz de pressionar por mudanças e conquistas, organizar e participar de greves.
- ✓ Sucessivas gestões municipais com perfil democrático e participativo;

### **Lacunas e desafios**

- ✓ A existência ainda de um déficit de pessoal, principalmente após a implantação das 30hs.
- ✓ O fato de que nem todos os trabalhadores foram contemplados com as 30hs nas unidades, e tampouco no nível central. Necessidade de rever os critérios e as categorias que fazem jus às 30hs.
- ✓ Cuidar cada vez mais dos processos de gestão do trabalho para evitar os problemas relatados com a falta de sensibilidade ou falta de gerenciamento adequado para a substituição de contratados por concursados, rupturas de trabalhos e equipes.
- ✓ A necessidade de ampliar a participação dos trabalhadores de nível médio e dos contratados nos Fóruns de Trabalhadores, bem como aperfeiçoar o fluxo de comunicação entre representantes e representados.
- ✓ Garantir melhor fluxo de comunicação entre a gestão do trabalho e o conjunto dos trabalhadores, procurando divulgar mais como as decisões foram tomadas, publicizar os critérios adotados, os resultados dos grupos de trabalho.

- ✓ A necessidade de se buscar reduzir os impactos negativos de mudanças bruscas de estrutura da Secretaria, dos programas e de processos de trabalho, evitando a desvalorização do “antigo” e a “supervalorização do novo”
- ✓ A necessidade de redefinição de papéis, competências entre a equipe de gestão do trabalho, as equipes de gestão central e regionais
- ✓ A redução do orçamento em quase 50%, em função dos atrasos e não repasses de recursos da União e do Estado, prejudicando a execução do planejamento da Secretaria.
- ✓ A necessidade de avançar nas ações de Educação Permanente, acompanhamento e supervisão técnica para a rede parceira que executa serviços de convivência e a alta complexidade.
- ✓ A predominância de trabalhadores contratados em relação aos concursados nas unidades de alta complexidade e serviços de convivência, por serem esses de execução indireta.
- ✓ No conjunto da força de trabalho da Política Municipal de Assistência Social em BH, ainda predomina mão de obra contratada em relação aos servidores concursados, principalmente nas unidades de Alta Complexidade e nos Serviços de Convivência e fortalecimento de Vínculos.

### **Ações prioritárias para a área de Gestão do Trabalho**

- ✓ Concurso público para várias carreiras, e não só para assistentes sociais e psicólogos.
- ✓ Maior clareza nas funções e atribuições dos gestores, e transparência nos processos, normas e procedimentos claramente definidos. Não pode cada um fazer de um jeito e mudar toda hora.
- ✓ Investir na capacitação dos profissionais e gestores, nas competências técnicas, políticas, administrativas e instrumentais., de forma permanente, com atividades de qualidade, que atendam às necessidades dos diferentes segmentos de trabalhadores, que sejam baseadas no diálogo, na construção coletiva de saberes.
- ✓ Acabar com essas diferenças de vínculos, salários e carga horária entre os profissionais servidores e contratados.
- ✓ Garantir um orçamento adequado para as ações da Secretaria como um todo, e da Educação Permanente em particular.

- ✓ Envolver a rede privada para pensar as questões relativas à Gestão do Trabalho nas suas unidades.
- ✓ Lutar pelo Plano de cargos, carreiras e salários.

Buscamos ao longo de nosso trabalho destacar a importância de movimentos de trabalhadores e de gestores como principais responsáveis pela elaboração e implementação do SUAS nacionalmente, bem como nas metrópoles pesquisadas. Mas surgiu um terceiro elemento como variável importante para as conquistas obtidas em BH: uma cultura política democrática na cidade, desde a década de 90, que a longo prazo vem favorecendo conquistas para a Política de Assistência Social.

Chamamos de cultura política uma forma de governar que contempla instâncias de participação e discussão com a população, com os trabalhadores e gestores (Comissões, Comitês, Fóruns) sobre diversos aspectos e com diversos atores de uma determinada política. Em BH o planejamento e a dinâmica de organização regional fomenta esse processo desde o orçamento participativo, desde o Programa BH Cidadania com seus esforços de promover planejamento com base em diagnósticos territorializados, com diversas instâncias colegiadas de gestores de unidades, de secretarias regionais, com os Conselhos Regionais de Assistência Social – CORAS, nas respectivas regionais administrativas do município de Belo Horizonte e as Comissões Locais de Assistência Social – CLAS, além de Fóruns de usuários, de trabalhadores e de entidades da Sociedade Civil. Também participam dessas instâncias representações de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais, que deram uma amplificada no rol dos atores políticos influenciadores das políticas públicas.

Eles são anteriores à implementação da política de Assistência Social municipal, mas influenciaram positivamente sua dinâmica organizacional, com um caminho percorrido de forma participativa e democrática, um aprendizado importante que foi incorporado pela nova política.

Assim, consideramos que a variável cultura política e a dinâmica de gestão pública democratizada implementada em BH contribuiu para a implementação da política de Assistência Social e para as dimensões da Gestão do Trabalho de maneira decisiva.

Não nos propusemos a aprofundar a temática da cultura política e da democracia, pelos diversos temas já abordados nessa tese, mas não poderíamos

deixar de dar a ênfase a essa dimensão que saltou aos olhos durante nossa pesquisa. Assim, com base nos estudos de Brotto (2015), assinalamos os conceitos de democracia e cultura política que orientam nossa análise.

Verifica-se assim a influência de um conjunto de concepções alternativas, de caráter claramente contra hegemônico. A democracia, nessa ótica, é considerada uma forma de aperfeiçoamento da convivência social ou, dito de outra forma, “uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e a sociedade” (Avritzer, 2003, p. 8). Assim, a perspectiva contra hegemônica qualifica a democracia como uma forma sócio-histórica, capaz de romper com diretrizes estabelecidas, bem como de instituir novos padrões de participação política e de legislações. Por conseguinte, a democracia passa a ser vista não mais como um método de autorização de governos, mas como uma forma de exercício coletivo do poder político, permitindo que as formas de democracia representativa sejam consideradas insuficientes e que as modalidades democráticas participativas ganhem visibilidade e evidência (Cohen, 1997 apud Brotto, 2015, p. 30).

Refletir sobre a relação entre a história e a cultura política no estudo de caso de BH, nos levou a buscar conceitos que ajudassem a traduzir o significado dessa nova variável que acrescentamos ao lado da importância da organização dos trabalhadores e da existência de gestores comprometidos com o Movimento em defesa da política de Assistência Social.

Este estudo toma por base um conceito de cultura política como meio pelo qual se perpetuam, por conjunturas distintas, por meio de traços e fatos presentes em processos de longa duração, determinadas características em uma sociedade. Por outro lado, a cultura política apresenta-se como a manifestação de um poder estabelecido “entre classes e segmentos sociais que se relacionam (econômica, política e ideologicamente) e materializado numa práxis cristalizada (ação e correlação), que organiza, encaminha e realiza interesses de classe e segmentos sociais” (Seibel e Oliveira, 2006:1). Nesse sentido, trata-se de compreender a cultura política articulada ao conceito gramsciano de hegemonia política que, conforme aponta Moisés (2005:89), resulta em um “modelo político-cultural abrangente pelo qual as elites dirigentes procurariam exercer influência e poder na sociedade.” A partir dessa compreensão, torna-se importante conhecer de que forma essa manifestação de poder influencia e articula a gestão democrática e as políticas de descentralização preconizadas pela Constituição Federal de 1988, especialmente no que se refere às políticas sociais implementadas em diferentes municipalidades. (Brotto, 2015, p. 67).

As deliberações das Conferências estão sendo consideradas e incorporadas pelos gestores nos Planos Municipais, como mais uma demonstração de respeito ao processo democrático e participativo.

Destacamos também como surpreendente o investimento municipal na política de Assistência Social, que diante dos cortes/interrupções de recursos federais e estaduais, remanejou recursos de outras pastas para arcar com todo o

financiamento da PMAS. Isso é inédito e muito importante em um contexto nacional e estadual no qual as políticas sociais sofrem com cortes e redução de orçamentos.

Em relação aos eixos e dimensões da Gestão do Trabalho, pudemos constatar os avanços na implementação de todos os aspectos analisados, o que coloca a Política de Assistência Social em Belo Horizonte em um momento bastante favorável e de vanguarda no cenário nacional.



## 5 Considerações Finais

Ao final do nosso estudo de caso nas duas metrópoles, considerando as particularidades de cada contexto local, verificamos que as heranças da cultura política e organizativa interferem e condicionam as políticas contemporâneas. Retomamos aqui o aporte do neo-institucionalismo histórico, que explica a relação entre os atores políticos e as estratégias políticas adotadas em um determinado contexto histórico:

Examinam a relação entre atores políticos como objetos e como agentes da história, mostrando que instituições como os partidos e associações de interesse não somente modelam e constroem as estratégias políticas, mas também elas são resultado (consciente ou inesperado) de estratégias políticas deliberadas, do conflito político e de escolhas. Ao focalizar “os traços institucionais intermédios da vida política, o institucionalismo provê teoricamente a ponte entre os agentes humanos que fazem a história e as circunstâncias sob as quais eles são capazes de fazê-lo” (Labra, 1999, p.144).

Concluimos que em âmbito nacional e municipal, em determinados momentos históricos ocorreram o que Kingdon (1984) chamou de “janelas de oportunidade” (*policy windows*), possibilitando alterações na agenda governamental, a formação de políticas públicas ou mudanças nas políticas existentes., que não são permanentes. Verificamos na análise da trajetória histórica da Política Nacional de Assistência Social que após um período de expansão e consolidação, vem ocorrendo o movimento de desvalorização e crescente exclusão da agenda governamental em função da alteração da direção política do governo federal. “A janela que esteve aberta se fechou”.

Como apontamos anteriormente, os estudos de implementação focalizam decisões e decididores, e três dimensões consideradas pelos modelos de análise de processos de implementação de políticas:

- Relações entre o desenho ou formulação da política e os formatos que os programas adquirem ao final do processo de sua implementação, evidenciando menor ou maior distância entre o desenho inicial e o formato final do programa;
- Dimensão temporal do processo e seus efeitos (diferenciados no tempo), sobre as organizações (aprendizagem organizacional), os atores que implementam o programa (resistências/adesões), e modificações das condições iniciais que são produzidas pelo processo de implementação.

- Condições que facilitam ou entravam o processo de implementação do programa avaliado. (Silva, 2001, p. 84-85).

É neste cenário favorável para a construção de uma política afiançadora de direitos, participativa e democrática, que se inscreve a concepção de Gestão de Trabalho trazida pela NOB-RH 2006, que aproveitando a “janela de oportunidades” na gestão federal do Partido dos Trabalhadores, com a forte presença das (os) militantes da causa da política de Assistência Social que assumem funções estratégicas no Ministério, na Secretaria Nacional, no Conselho Nacional de Assistência Social, em Fóruns e Colegiados, bem como nas gestões estaduais e municipais da Assistência Social, não por acaso constatamos que a concepção aprovada foi fortemente caracterizada pelo reconhecimento dos trabalhadores como pilares desta política, e múltiplas categorias profissionais como essenciais à sua concretização, bem como foi assumida a luta contra o processo de precarização do trabalho na Assistência Social.

Portanto, a luta dos trabalhadores sociais na reivindicação de seus legítimos direitos está creditada ao avanço político do SUAS, sem o qual não haverá condições dignas de trabalho, vez que são subordinadas às condições de oferta da própria política pública para a população. Por esta razão, cabem aos trabalhadores sociais do SUAS o desencadeamento de estratégias coletivas com os setores populacionais e os movimentos sociais populares para a imperiosa luta pela articulação de amplo e consistente sistema de atenção e proteção no âmbito das necessidades humanas sociais, o qual contemple a contribuição decisiva das ações socioassistenciais, educacionais e político-culturais. (Paiva, 2011, p.19).

Partimos do pressuposto de que só foi possível conceber a Assistência Social como política pública num contexto de redemocratização e lutas intensas no país, e que foi a partir do movimento que diversos trabalhadores da área, intelectuais, professores universitários e associações de trabalhadores envolvidos nesta política “coalização de defesa em torno da política de Assistência Social”, que travaram importantes batalhas para conceber e fazer incidir na agenda de políticas públicas, uma determinada concepção de política de Assistência Social, embebida nos referenciais teóricos políticos e ideológicos críticos à exploração dos trabalhadores sob o capitalismo contemporâneo, orientado pelas diretrizes neoliberais.

A previsão de instâncias formais de pactuação e de participação abrem possibilidades e caminhos para a organização política dos trabalhadores, mas não se sustentam sem a mobilização dos mesmos. A distinta trajetória política dos trabalhadores da Assistência Social nas duas metrópoles comprova que não basta

haver uma institucionalidade criada, se não houverem cidadãos e trabalhadores mobilizados e organizados coletivamente, que se apropriem desses espaços como espaços de luta e poder.

Alcançar novas e potentes estratégias para a Gestão do Trabalho no SUAS é simultaneamente realizar o direito à assistência social numa perspectiva efetivamente democrática. Implica no reconhecimento concreto do protagonismo popular, (...) em associação com o processo de organização, conscientização e formação política dos trabalhadores do SUAS, que não estão imunes aos processos de desmobilização e alienação do conjunto da população em geral. Trata-se de superar a inércia da improvisação e fragmentação do trabalho técnico profissional, pois não há direitos a trabalhadores que não respondam corretamente a uma extrema necessidade social, fortemente reconhecida e legitimada, não apenas por secretários e prefeitos, mas principalmente pela população que atendemos. (Paiva, 2011, p. 20).

O esforço em recuperar elementos da história da estruturação da Política de Assistência Social nos dois municípios pesquisados, bem como seus protagonistas, buscou demonstrar que ela é uma construção histórica baseada nas condições sociais, políticas, culturais e institucionais peculiares de cada cidade, para além do cenário nacional. O estudo de caso das duas metrópoles confirmou essa premissa e revelou as distintas trajetórias e diferentes conquistas.

A construção das diretrizes para a área de Gestão do Trabalho no SUAS, tendo como marco fundamental a NOB-RH aprovada em 2006 se caracteriza como um esforço de criar as condições para enfrentar e combater essa precarização do trabalho na política de Assistência Social, além de dotá-la de um corpo de profissionais concursados, estáveis, com seus direitos trabalhistas garantidos, valorizados, em permanente processo de capacitação e qualificação profissional.

Os desafios da Política de Assistência Social não são descolados do contexto maior, em tempos de avanço da reforma trabalhista e previdenciária. que contribuem para a fragmentação da classe trabalhadora, para a destituição de direitos, para redução de orçamento, que tem produzido muitos impactos negativos junto à classe trabalhadora em geral, e em particular aos da Assistência Social no país.

Ainda, observa-se que as relações e condições laborais aviltantes a que estão submetidos os trabalhadores do SUAS, segue a lógica das questões que atingem o mundo do trabalho em escala global – flexibilização, terceirização, precarização. Contudo, é preciso reconhecer que a construção da política de Assistência Social e posteriormente do SUAS é fruto do intenso movimento da sociedade civil, usuários/as e trabalhadores/as desta política. Com as alterações no âmbito da Assistência Social, os/as trabalhadores/as desta política fortalecem seu lugar de

protagonistas como parte fundamental para a consolidação do SUAS. É notória a importância dos/as trabalhadores/as na construção do SUAS e na luta pelas condições de trabalho que se materializam na regulamentação do SUAS e dos mecanismos para a gestão e a gestão do trabalho pela NOB-RH/SUAS e as estratégias dela resultantes. Logo, os/as trabalhadores/as do SUAS tem um papel ativo no processo de regulamentação do SUAS e demais normativas, bem como, a consolidação de um movimento de resistência frente as questões da precarização do trabalho que assolam a classe trabalhadora dentro e fora do SUAS. A organização dos/as trabalhadores/as do SUAS nos fóruns é sem dúvida uma conquista importante que contraria a ordem vigente de fragilização da luta de classe. (Berwig et al., 2019, p. 14).

O aprimoramento da gestão do SUAS encontra na última gestão em BH as condições mais que favoráveis para se efetivar, por contar com gestores e profissionais militantes da Política de Assistência Social, a grande maioria dos gestores é do quadro próprio de servidores municipais, profissionais da área da Assistência Social, que conhecem a fundo a política, as condições para seu financiamento, e tem uma vivência de construção coletiva de muitos anos.

Os trabalhadores e gestores tem em suas mãos uma bonita história de construção do SUAS e precisam construir estratégias de resistência, para que não se perca o que foi estruturado conquistado, especialmente de 2004 até 2016, quando começam as ofensivas à política de Assistência em âmbito nacional.

Os processos constituídos para a implantação de um modelo de gestão do trabalho na Assistência Social são um movimento de luta que se consolida pela via do controle social formado por trabalhadores/as, usuários/as e entidades versus controle do capital. Contudo, este último é que tem definido, até agora, os rumos das relações sociais, que, seguindo uma tendência mundial, imprime um processo cada vez mais intenso de flexibilização das condições de trabalho. (...) Dadas as condições do momento histórico - avanço do capitalismo, política econômica neoliberal, redução de empregos, redução de salários e reconcentração da renda, entende-se que a articulação política de associações de trabalhadores/as, conselhos profissionais, movimentos sociais, sindicatos contribuem para o tensionamento da realidade social, buscando melhorar as condições das relações de trabalho. Os processos organizativos dotados de posição ética e política contribuem para o fortalecimento da luta dos/as trabalhadores/as. Mesmo que as mobilizações dos/as trabalhadores/as do SUAS sejam insuficientes para uma mudança efetiva nas relações de trabalho, é importante destacar o potencial de constituição de “sujeitos políticos coletivos”, os quais têm impulsionado a construção de um movimento contra hegemônico, através da formação dos fóruns de trabalhadores/as do SUAS, que vem fazendo o enfrentamento através da resistência ao modelo despolitizador neoliberal (Berwig et al., 2019, p. 7).

Cabe fazer um destaque em relação à última Conferência Nacional, que foi realizada em 2019 através de um movimento de luta e resistência ao desmonte da política de Assistência Social que já vinha em andamento desde o governo do

presidente Michel Temer, mas que se agravou no governo do presidente Jair Bolsonaro. Os obstáculos apresentados para sua realização pelo governo federal acabaram por provocar uma forte reação, que conduziu a um movimento para realização “autônoma” da Conferência, sem apoio do governo federal, mas com uma ampla articulação de organizações profissionais, associações e fóruns, que se uniram em defesa da política de Assistência Social. Abaixo reproduzimos o manifesto de convocação:

CONVOCAÇÃO - Diante desse cenário avaliamos que é imperativo garantir um espaço nacional amplo, plural e diverso, em 2019, para construir novas estratégias que enfrentem os atuais desafios da Assistência Social como política pública. Queremos fazer da Conferência Nacional Democrática não apenas um evento, mas, um grande processo de mobilização, de participação, de debate, de pactuação, de enfrentamento de desafios e principalmente, de construção de um movimento amplo e plural em defesa do SUAS, da Política de Assistência Social, da Seguridade Social e da Democracia. Todas e Todos rumo à Conferência Nacional Democrática de Assistência Social! Contamos com o seu apoio. Brasília, maio de 2019. Para aderir a esta convocação, envie mensagem para: [conferencianacional2019@gmail.com](mailto:conferencianacional2019@gmail.com)

Aqui cabe o reconhecimento, mais uma vez, de um intenso Movimento Nacional de em Defesa do SUAS, não mais com o objetivo de formulação ou implementação, mas como resistência política ao cenário de desmonte no qual o governo federal retira o apoio financeiro, ignora as diretrizes e normas, enfraquece o papel do Conselho Nacional de Assistência Social e Comissões da política já estabelecidos, provocando uma tentativa de desmonte da assistência social como política de seguridade social.

Concluímos nossa pesquisa, afirmando que no município do Rio de Janeiro assistimos nos últimos anos um processo de desvalorização, de “apagamento” gradativo da política de Assistência Social, e do retorno de concepções assistencialistas há muito ultrapassadas, e que não há no momento, “uma coalisão de defesa dessa política” entre trabalhadores e gestores. No caminho oposto, Belo Horizonte vive um período virtuoso de consolidação da Política de Assistência Social em diversos aspectos, consolidado por movimentos de trabalhadores organizados, por uma cultura de gestão pública democrática, além de gestores técnicos e comprometidos com o Movimento em defesa da Assistência Social.

ACANDA, J. L. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

ALCHORNE, S. (Org.) **Textos e Contextos da Política de Assistência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. (Assistência Social e Direitos Humanos; v 1).

ALCHORNE, S. Assistência Social: análise de normativas. In: BROTTTO, M. E; SPOSATI, A.; SENNA, M. (Orgs.). **Assistência Social: política e pública**. Rio de Janeiro: Letra Capital: PUC-Rio: Departamento de Serviço Social, 2016, p. 65-90 (Coleção O social em debate, v. 1).

\_\_\_\_\_. **Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: Avanço da Política Pública de Assistência Social em Metrópoles – Estudo das Cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo**. São Paulo, 2012. 258 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

\_\_\_\_\_; GARCIA, A. **Gestão do trabalho na Assistência Social – estudo em duas metrópoles: Belo Horizonte e Rio de Janeiro**. XVI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, UFBA, Salvador-Bahia, 2019.

ALMEIDA, I. **Assistência Social na Prefeitura de Belo Horizonte**. Trabalho elaborado por essa analista de políticas públicas da SMAAS/PBH, em 2010. (Mimeo).

ALMEIDA, N. L. T. Políticas públicas, cidade e intersectorialidade. **Aleph**, Niterói, RJ, v. 13, p. 1-11, 2010.

\_\_\_\_\_; ALENCAR, M. M. T. **Serviço Social, trabalho e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_; ALENCAR, M. M. T. Serviço Social e trabalho: particularidades do trabalho do assistente social na esfera pública estatal brasileira. **Revista O Social em Questão**, Rio de Janeiro, a. XVIII, n. 34, 2015.

ALVES, G. A volta da barbárie? Desemprego, terceirização, precariedade e flexibilidade dos contratos e da jornada de trabalho. **Ihu on-line – Revista do Instituto Humanitas**, UNISINOS, n. 484, a. XVI, p. 44-49, 2 de maio, 2016.

\_\_\_\_\_. Trabalho e sindicalismo no Brasil dos anos 2000: dilemas da era neoliberal. In: ANTUNES, R. (Org.) **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANDERSON, J. **Public Policy-Making**. Third Edition, Holt Rinehart e Winston, 1984.

ANDRADE, P. M. **O serviço de Proteção e atendimento integral à família no PAIF, segundo a tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais**. 1 ed. Brasília, Ministério do desenvolvimento Social e combate à fome, (2012) 2016, v. 3.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez-UNICAMP, 1995.

\_\_\_\_\_. **O privilégio da servidão**. O novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

\_\_\_\_\_. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida. São Paulo: Boitempo, 2019. v. IV.

ARCARY, V. **Um reformismo quase sem reformas**. São Paulo: Editora Sundermann, 2011.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth, M. (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2001.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003. (Coleção reinventar a Emancipação Social, v. 1).

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BAPTISTA, T. W. F. et al. Responsabilidade do estado e direito à Saúde no Brasil: um balanço da atuação dos poderes. **Ciência e Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, ABRASCO, v. 14, n. 3, 2009, p. 829-839.

BAPTISTA, T. W. F.; MATTOS, R. A. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Orgs.) **Caminhos para análise de políticas de saúde**. 2011b. p. 52-91. Disponível em: <<https://www.ims.uerj.br/ccaps>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Orgs.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 1. ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p. 221-272.

BARBOSA, R. **A questão social e política**. Biblioteca virtual de Ciências Humanas. Ed. Scielo, 2010. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/zrvn9/pdf/barbosa-9788579820748.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BARBOSA, R. N. C. Questão social, crise do capital e formação profissional: desafios ao Serviço Social na Contemporaneidade. **Sociedade em Debates**, Pelotas, v. 24, n. 2, p. 245-272, maio/ago. 2018. ISSN 2317-0204.

BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 13-42.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contrarreforma**: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).

BELO HORIZONTE (Município). **Decreto nº 11.986, de 11 de março de 2005**. Dispõe sobre alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da Administração Direta do Executivo, na Secretaria Municipal de Políticas Sociais e dá outras providências. Belo Horizonte - MG, 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 16.684, de 31 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a reforma administrativa que estabelece a criação da SMASAC e da SUASS. Belo Horizonte - MG, 2017. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/16684/2017>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.833, de 19 de outubro de 1984**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Ação Comunitária. Belo Horizonte - MG, 1984. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belohorizonte/decreto/1984/483/4833/decreto-n-4833-1984-aprova-o-regimento-interno-da-secretaria-municipal-deacao-comunitaria>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 0, de 21 de março de 1990**. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte - MG, 1990. Disponível em: <[http://www.pbh.gov.br/smsa/biblioteca/conselho/lei\\_organica\\_do\\_municipio.htm#:~:text=Art.,da%20Rep%C3%ABlica%20e%20do%20Estado](http://www.pbh.gov.br/smsa/biblioteca/conselho/lei_organica_do_municipio.htm#:~:text=Art.,da%20Rep%C3%ABlica%20e%20do%20Estado)>. Acesso em: 18 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 29 de julho de 2015**. Dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município, institui o Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte - Suas-BH - e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte - MG, a. XXVI, n. 4854, 2015. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1146734>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.145, de 26 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual de 2019. Belo Horizonte - MG, 2018.



\_\_\_\_\_. **Lei nº 3570, de 16 de junho de 1983.** Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte - MG, 1983

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.427, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a celebração de parcerias entre o Poder Público e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, para a promoção de ações no âmbito da política de assistência social. Belo Horizonte - MG, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8146, de 29 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte - MG, 2000.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Belo Horizonte, Conselho Municipal de Assistência Social. **Deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social 2018.** Belo Horizonte - MG, 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/conselhos/assistencia-social/cmas>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. Subsecretaria de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021.** Belo Horizonte - MG, 2018.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Políticas Sociais. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017.** Belo Horizonte - MG, 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Belo Horizonte, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual de Ação Governamental PPAG 2014-2017.** Belo Horizonte - MG, 2014. (revisão 2017).

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Belo Horizonte, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual de Ação Governamental PPAG 2018-2021.** Belo Horizonte - MG, 2018.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Políticas Sociais. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Portaria SMAAS nº 16/2017. **D.O.M.** de 22 de junho de 2017, trata da instalação da Mesa Municipal de Gestão do Trabalho no SUAS-BH. Belo Horizonte - MG, 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Políticas Sociais. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Portaria SMAAS nº 17/2017, **D.O.M.** de 22 de junho de 2017, institui o Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS BH. Belo Horizonte - MG, 2017.

BERWIG, S. E. **Os Trabalhadores do SUAS:** regulação e resistência em tempos de reforma do Estado brasileiro. Porto Alegre, 2018. 216 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

\_\_\_\_\_; FERRAZ, J.; CARRARO, G. **Fóruns de trabalhadoras e trabalhadores do SUAS:** movimento de resistência frente as contrarreformas do Estado. 37º ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 14º

ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL. Tema: Contrarreformas ou Revolução: respostas ao capitalismo em crise. Vitória - ES, Brasil, de 3 a 6 de junho de 2019.

BIAVASCHI, M. B. **O direito do trabalho no Brasil – 1930/1942**: a construção do sujeito de direitos trabalhistas. Campinas, 2005. 652 p. 2v. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286488>>. Acesso em: 30 out. 2019.

BORGES, A. M. C. O mercado de trabalho nos Serviços sociais. **O Social em Questão**, a. XVIII, n. 34, 2015.

BORGES, A.; PINHEIRO, K. F. Os efeitos da EBSERH na gestão dos recursos humanos dos hospitais universitários federais. **Cadernos do CEAS**, v. 247, p. 452-477, 2019.

BORGES, R. O que é necropolítica e como se aplica à segurança pública no Brasil. Entrevista concedida à Mariana Ferrari. **Ponte**, 25 set. Disponível em: <<https://ponte.org/o-que-e-necropolitica-e-como-se-aplica-a-seguranca-publica-no-brasil/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social. Brasília: ED. da UNB, Letras Livres, 2006.

BRAGA, R. **A rebeldia do precariado – trabalho e neoliberalismo no Sul Global**. São Paulo: Boitempo, 2017.

\_\_\_\_\_. Para muito além da exploração. **IHU ON LINE - Revista do Instituto Humanitas**, UNISINOS, n. 484, a. XVI, p. 51-54, maio 2016.

BRANT, M. C. Uma rede de ação para a formação de jovens. **Cadernos CENPEC-pesquisa e ação educacional**, v. 3, n. 5, p. 13-17, 2008.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.726, de 3 de novembro de 1998.** Insere dispositivos na Consolidação das Leis do Trabalho, para facultar a suspensão do contrato de trabalho para a participação do trabalhador em curso ou programa de qualificação profissional. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014.** Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a regulação do Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015.** Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019.** Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências. Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.709, de 6 de agosto de 1998.** Dispõe sobre o trabalho a tempo parcial, faculta a extensão do benefício do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT ao trabalhador dispensado e altera dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.878-64, de 23 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 7 de 18 de maio de 2016.** Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026). D.O.U. 20 de maio de 2016, Edição 96, seção 1, p. 58.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária.** Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução CNAS nº 18 de 15 de julho de 2013 – Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal.** Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Política Nacional de Assistência Social, 2004**. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011**. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília: MDS, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **I Plano Decenal de Assistência Social (2005-2015)**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 269, de 26 de dezembro de 2006**. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS. Brasília: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 137, de 18 de dezembro de 2013**. Institui a Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-137-de-18-de-dezembro-de-2013/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria SRT nº 2, de 29 de maio de 1996**. Altera a Portaria nº 66, de 24 de maio de 1974. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Emenda Constitucional 196/2019**. Propõe o fim da unicidade sindical. Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 5.552/2019**, propõe a manutenção do princípio da unicidade sindical. Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.029, de 22 de junho de 1995**. Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências. Brasília, 1995.

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

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução CNAS nº 23, 16 de fevereiro de 2006**. Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 2162 de 01 de maio de 1940**. Estabelece o salário mínimo. Rio de Janeiro, 1940.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 565 de 12 de julho de 1980**, dispõe sobre o direito de aposentadoria dos ferroviários. Brasília, 1980.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.667 de 4 de fevereiro de 1931.** Organiza o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19667.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931.** Regula a sindicalização das classes patronais e operarias e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d19770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d19770.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.100, de 20 de dezembro de 1996.** Torna pública a denúncia, pelo Brasil, da Convenção da OIT nº 158 relativa ao Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador. Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d2100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d2100.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3724 de 15 de janeiro de 1919.** Dispõe sobre Acidentes de trabalho. Rio de Janeiro, 1919.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923.** Dispõe sobre a Lei Eloy Chaves. Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.982, de 24 de dezembro de 1925.** Manda conceder, anualmente, 15 dias de férias aos empregados e operarios de estabelecimentos commerciaes, industriaes e bancarios, sem prejuizo de ordenado, vencimentos ou diarias e dá outras providencias. Rio de Janeiro, 1925.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926.** Institui o Código de Menores. Rio de Janeiro, 1926. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL5083-1926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL5083-1926.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, 1980.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.** Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6308.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6308.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 19.646 de 31 de marco de 1927,** dispõe sobre a previdência social dos servidores públicos. Rio de Janeiro, 1927.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.** Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Brasília, 2016. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp156.htm#:~:text=Estabelece%20o%20Plano%20de%20Aux%C3%ADlio,novembro%20de%201993%2C%20e%20a](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm#:~:text=Estabelece%20o%20Plano%20de%20Aux%C3%ADlio,novembro%20de%201993%2C%20e%20a)>. Acesso em: 18 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.** Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Brasília, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp96.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp96.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 23 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.868, de 12 de maio de 2004.** Dispõe sobre a instituição de Gratificação Temporária para os servidores Técnico-Administrativos e Técnico-Marítimos das Instituições Federais de Ensino e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.868.htm)>. Acesso em: 23 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm)>. Acesso em: 23 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015.** Altera as Leis nº s 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural e, ainda essa última, para atualizar o rol de dependentes. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Dispõe sobre a liberdade econômica. Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, 1960. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976.** Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Brasília, 1976.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.** Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, 1983.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998.** Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19601.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19601.htm)>. Acesso em: 23 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19801.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19801.htm)>. Acesso em: 23 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.949, de 9 de dezembro de 1994.** Acrescenta parágrafo ao art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para declarar a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados. Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.957, de 12 de janeiro de 2000.** Acrescenta dispositivos à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, instituindo o procedimento sumaríssimo no processo trabalhista. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro 2004.** Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.053, de 30 de junho de 1995.** Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.** Brasília: MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 32 de 28 de novembro de 2011.** Dispõe sobre o percentual de recursos para pagamento de pessoal. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 15, de 20 de abril de 2014**. Brasília: MDS, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 172, de 20 de setembro de 2007**. Recomenda a instituição de mesa de Negociação do MDS. Brasília: MDS, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 23, de 16 de fevereiro de 2006**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 24 de 16 de fevereiro de 2006**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 17 de 2011**. Dispõe sobre o pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 06 de 21 de maio de 2015**. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 11 de 23 setembro de 2015**. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **I Plano Decenal de Assistência Social (2005-2015)**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **II Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026)**. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 865 de 14 de setembro de 1995**. Estabelece critérios de fiscalização de condições de trabalho constantes de Convenções ou Acordos Coletivos de Trabalho. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília: MDS, 2004.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**. A degradação do trabalho no séc. XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. (Biblioteca de Ciências Sociais).

BROTTO, M. E. **Assistência Social: história e cultura política**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Reflexão, 2015.



BUVINICH, M. R. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de Programas e Projetos Sociais. **Caderno de Políticas Sociais, série documentos para discussão**, n. 10, outubro de 1999.

CAIXETA, M. B. O Sul Global na política e na academia. **Observatório Brasil e o Sul**, 17/10/2014. Disponível em <<http://obs.org.br>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

CARMO, E. T.; FERREIRA, R. M. C. Mesa de Negociação: instrumento de gestão no SUAS. In: **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. (reimpresso em 2012).

CARNEIRO, C. B. L. **Elaboração e avaliação de programas e projetos sociais**. Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2006. (Curso de Mestrado em Administração Pública; lâminas de aula).

\_\_\_\_\_.; COSTA, B. L. D. Exclusão social e políticas públicas: algumas reflexões a partir das experiências descritas no programa gestão pública e cidadania. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, n. 28, p. 5-22, jul. 2003.

CARNEIRO, R. **Descentralização e relações intergovernamentais**. Belo Horizonte: Mestrado em Administração Pública, Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2009. (Notas de aula).

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social e Sociedade*, n.112, p. 613-636, dez. 2012. ISSN 0101-6628.

CASTRO, M. H. G. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Caderno de Pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**, UNICAMP/NEPP, n.12, 1989.

COHEN, J. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In: **Deliberative Democracy; Essays on Reason and politics**. Cambridge: MIT Press, 1997.

COUTINHO, C. N. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, S. F. (Org.). **Reforma Sanitária, em busca de uma teoria**. São Paulo: Cortez, 1995.

COUTO, B.; YAZBEK, C.; RAICHELIS, R. A Política nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2017.

CRUS, J. Gestão do trabalho e vigilância socioassistencial: inovação na gestão pública da Assistência Social. In: In: CRUS, J.; ALBUQUERQUE, S. A. (Orgs.). **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta**. Brasília: MDS, 2014.

DALFIOR, E. T.; LIMA, R. C. D.; ANDRADE, M. A. C. Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, p. 210-225, jan./mar., 2015.

DI PIETRO, M. S. **Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DIANI, M. The concept of social movement. **The Sociological Review**, v. 40, n. 1, fev., 1992.

DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. **Revista Brasileira de ciência política**, Brasília, n. 3, 2010.

DIAP-CONECTAS. **55 ameaças a direitos trabalhistas e sociais em tramitação no Congresso Nacional**. abr., 2016. Disponível em: <<https://www.diap.com>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

DYE, T. **Análise de políticas**: o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença faz. University of Alabama Press, 1976, p. 122.

\_\_\_\_\_. **Understanding public police**. 7. ed. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1992.

EASTONE, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

ESTÉVEZ, A. M.; ESPER, S. C. El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. **Revista Del Instituto**, Argentina, AFIP, p. 52-64, 2008.

FATTORELLI, M. L. A contrarreforma previdenciária. **IHU ON LINE – Revista do Instituto Humanitas**, UNISINOS, n. 480, a. XVI, p. 39-43, 07 mar., 2016.

FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea, v. 1).

FERREIRA, A. S. M. et al. O Planejamento e a oferta de ações de capacitação: notas acerca do processo de implantação do Plano Municipal de Educação permanente no Município do Rio de Janeiro. In: SILVA, V. P.; FERREIRA, A. S. M. (Org.). **Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**: questões contemporâneas. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. 2. Rio de Janeiro, 2016.

FERREIRA, S. S. **A construção do lugar dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social**: uma análise da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. São Paulo, 2010. 225 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Educação permanente no Sistema Único de Assistência Social**: gestão democrática para uma ética pública. São Paulo, 2015. 186 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

\_\_\_\_\_. **NOB-RH anotada e comentada**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FILGUEIRAS, L. Economia, política e o bloco no poder no Brasil. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 27, n. 2, p.147-173, jul./dez., 2017.

\_\_\_\_\_; DRUCK, G. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katálises**, Florianópolis v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun., 2007.

FONTES, P.; MACEDO, F. Piquetes como repertório: organização operária e redes sociais nas greves de 1957 e 1980. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 34, p. 23-47, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/topoi/a/rYjGYsXB8FGnnW3kDhB5qqB/?lang=pt>>

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FÓRUM MUNICIPAL DE TRABALHADORES DO SUAS-RIO. **Carta de princípios do Fórum municipal dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social do Rio de Janeiro**, 23 jul., 2019.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, jun., 2000.

GALVÃO, A.; KREIN, J. D. A contrarreforma trabalhista e a fragilização das instituições públicas do trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª região**, v. 53, p. 89-106, 2018.

\_\_\_\_\_; MARCELINO, P. O sindicalismo brasileiro diante da ofensiva neoliberal restauradora. **Revista Tempo Social**, São Paulo, USP, v. 32, n. 1, p. 157-182, jan./abr., 2020.

GARCIA, A. L. Uma análise sobre a participação da sociedade civil na elaboração e na implementação da Política de Assistência Social. In: STAMPA, I.; LOLE, A. (Orgs.). **Estado, sociedade e Serviço social**. Rio de Janeiro: Gramma, 2019.

\_\_\_\_\_; BARRETO, S. R. M. A Gestão do Trabalho na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social- SMDS/RJ. In: SILVA, V. P.; FERREIRA, A. S. M. (Org.). **Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): questões contemporâneas**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. 2. Rio de Janeiro, 2016.

GOMES, A. C. **Cidadania e Direitos do Trabalho**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002. (Coleção descobrindo o Brasil).

GOMES, M. F. C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, M. O. S. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. **Nacional-desenvolvimentismo às Avessas**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos IPEA, CODE 2011. Área temática nº 4: Desenvolvimento econômico. Brasília, 2007.

GORZ, A. **Adeus ao proletariado – para além do socialismo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

GOUVEA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 1, 10. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Concepção dialética da história**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1989.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e desenvolvimento rural on line**, v.4, n. 1, jun., 2010.

GUIMARAES, A.; SILVA, A. B.; TORRES, L. H. Perfil dos trabalhadores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. In: SILVA, V. P.; FERREIRA, A. S. M. (Orgs.). **Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): questões contemporâneas**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. 2. Rio de Janeiro, 2016.

GUTIERRES, K. A. **Sistema Único de Assistência Social- SUAS: caminhos de uma construção**. São Paulo: Cortez: Veras, 2019.

HABERMAS, J. Modernidad: um proyecto incompleto. In: CASULO, N. **El debate modernidade posmodernidad**. Buenos Aires: Ed El Cielo por Asalto, 1993.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo, Loyola, 1993.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2014.

HASSENTEUFEL, P. Do policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de l'Etat em interation. In: LE GALES, P. THATCHER, M. (Dir.) **Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks**. Paris: L'Hamttan, 1995.

HELLER, A.; FÉHÉR, F. **A condição política pós-moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

IAMAMOTO, M. V. O Brasil das desigualdades: questão social, trabalho e relações sociais. **Ser Social**, Brasília, v. 15, n. 33, jul./dez., 2013.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

\_\_\_\_\_. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 5. ed. rev., 1991.

IMMERGUT, E. M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea v. 1).

INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS (2010). Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408\\_relatoriiodm.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatoriiodm.pdf)>. Acesso em: 08 jul., 2011.

JACCOUD, L. MENESES, A. STUCHI, C. Capítulo 9. Coordenação intergovernamental e Comissões Inter gestores no SUAS. In: JACCOUD, L. (Org.). Coordenação e Relações intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9>>. Acesso em: 16 ago. 2019. ISBN 978-65-5635-005-9.

JENKINS, W. **Policy analysis: A political and organizational perspective**. London: Martin Robertson, 1978.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'état en action: Politiques publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public choices**. Boston: Little Brow, 1984.

\_\_\_\_\_. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP. 2006a (Coletânea, v. 1).

\_\_\_\_\_. **Agendas, alternatives and public policies**. 2 edition. New York: Longman Classics in Political Science, 2003.

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP. 2006b. (Coletânea, v. 1).

KOGA, D. **Cidades e Questões Sociais**, 1. ed. São Paulo: Ed. Terracota, 2009.

KREIN, J. D. A Reforma Trabalhista de FHC: Análise de sua efetividade. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª região**, Campinas, SP, n. 24, jan./jun., 2004.

\_\_\_\_\_. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva. **Tempo Social**, v. 30, n. 1, p. 77-104, abr., 2018.

LABRA, M. E. Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e intermediação de interesses: uma revisão. **PHYSIS: Ver. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 131-166, 1999.

LOBATO, L. et al. M. **Pesquisa de Avaliação do Benefício de Prestação Continuada. relatório de Pesquisa.** Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2006.

\_\_\_\_\_.; BURLANDY, L.; FERREIRA, D. M. Assistência Social e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) no Rio de Janeiro. In: SENNA, M. C. M. (Org.). **Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro: experiências locais.** Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 225- 244.

LOLE, A.; STAMPA, I. Trabalho e precarização social no capitalismo contemporâneo: dilemas e resistências do movimento organizado de trabalhadores. **Revista de políticas Públicas.** v. 22, p. 277-303, 2018.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania,** São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez., 2014.

MANDEL, E. **A crise do Capital.** São Paulo: Ensaio UNICAMP, 1990.

\_\_\_\_\_. **A formação do pensamento econômico de Karl Marx.** De 1843 até a redação de O Capital. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

MARCELINO, P.; CARRERA, N. I. Sindicalismo e neoliberalismo. Oito países, oito experiências e um inimigo em comum. **Revista Tempo Social,** São Paulo, USP, v. 32, n. 1, 2020.

MARQUES, E. C. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **A Política Pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Ed. UNESP; RJ: Ed. Fiocruz, 2013.

\_\_\_\_\_. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas Estatais e atores políticos. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 43, p. 67-102, 1997.

MARQUES, M. G. **Em busca da revolução brasileira: uma análise crítica da estratégia democrático-popular.** Santa Catarina: Prismas, 2015.

\_\_\_\_\_. O fim do ciclo PT: do colaboracionismo de classe a ortodoxia neoliberal. **Ser social,** v. 18, n. 38, 2016.

MARX, K. **A burguesia e a contra revolução.** São Paulo: Ensaio, 1987.

\_\_\_\_\_. **O capital.** 11 ed., São Paulo: Difel, 1987, v. 2.

\_\_\_\_\_. **O capital.** Crítica da Economia Política. São Paulo: Abril Cultural, 1982, t. I e II, v. III.

MATTOS, M. B. **A classe trabalhadora de Marx ao nosso tempo.** São Paulo: Boitempo, 2019.

\_\_\_\_\_. **Trabalhadores e sindicatos no Brasil.** São Paulo: Expressão popular, 2009.

\_\_\_\_\_. Trajetórias entre fronteiras: o fim da escravidão e o fazer-se da classe trabalhadora no Rio de Janeiro. **Revista mundos do Trabalho**, v. 1, n. 1, p. 51-64, jan./jun., 2009.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Greves e repressão policial ao sindicalismo carioca: 1945-1964**. Rio de Janeiro, Aperj/Faperj, 2003.

MATTOSO, J. Mudanças estruturais e trabalho no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 7, n. 1, p. 213-243, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643152>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **O Brasil desempregado**. São Paulo: Perseu: Abramo, 1996.

MENDOSA, D. **Gênese, da Política de Assistência social no governo Lula**. São Paulo, 2012. 219 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

MESQUITA, H.; LIMA, V. M. M.; VALENTE, M. S. S. O desafio do controle social: o estado do Rio de Janeiro em análise. In: BROTO, M. E.; SPOSATI, A.; SENNA, M. (Org.). **Assistência Social: política e pública**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MOISES, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. Campinas: **Revista Opinião Pública**, v. XI, n. 1, 2005.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 110, p. 270-287. abr./jun., 2012.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, M. O processo de assistencialização das políticas sociais e a seguridade social brasileira. **Dossiê: A “questão social” temas & matizes**, v. 9, n. 17, p. 177-200, 1º semestre, 2010. ISSN: 1981-4682 (versão eletrônica).

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOUSKY, M. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, a. XXVII, n. 87, set., 2006.

MOTTA, I. C. R. O assistente social como gestor público: desafios e possibilidades. In: SILVA, V. P.; FERREIRA, A. S. M. (Orgs.). **Provimento de Serviços e Benefícios Socioassistenciais: experiências do município do Rio de Janeiro**. Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. 2. Rio de Janeiro, 2016.

MOURÃO, M. A desigualdade no Brasil: um abismo de difícil transposição. **Pensar BH. Política Social**, v. 26, p. 10-12, 2010.

\_\_\_\_\_. **A institucionalização da intersectorialidade na produção das políticas sociais:** a experiência da prefeitura de Belo Horizonte (2000-2010). Belo Horizonte, 2011. 192 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

\_\_\_\_\_; FARIA, C. A; PASSOS, A. D. B. (Orgs.). **O programa BH cidadania:** teoria e prática da intersectorialidade. 1. ed. Belo Horizonte: UNIKA, 2011, v. 1.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2004.

\_\_\_\_\_; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. 2. ed. Pelotas: Educart, 2010.

MUNIZ, E. Equipes de referência no SUAS e as responsabilidades dos trabalhadores. In: **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. (reimpresso em 2012).

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS**, Rio de Janeiro: Ed Graflin, n. 3, jan./jun., 2001.

\_\_\_\_\_. Crise do Capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortes, n. 111, 2012.

\_\_\_\_\_. Introdução ao método da teoria social. In: **Direitos Sociais e Competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

OBSERVATORIO DAS METRÔPOLES. Análise das regiões metropolitanas do Brasil. **Relatório de Atividades 1:** Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Brasília: ministério das Cidades/Observatório das metrópoles/FASE/Ipardes, 2005a.

OFFE, C. Dominação de classe e sistema político – sobre a seletividade das instituições políticas, 1972. In: PEREIRA, P. A. P. **Política Social:** temas e questões. 3ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Trabalho & Sociedade:** Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. v. I: A crise; v. II: Perspectivas.

\_\_\_\_\_; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C. (Org.) **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p.140-177.



OLIVEIRA, E. A. **O plantão social da PBH e o novo paradigma de assistência social no Brasil**. Belo Horizonte, 2002. 166 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro.

OLIVEIRA, F. O Capital contra a democracia. In: TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005, p. 17.

PAIVA, A. R. **Formulação e legitimação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS: análise do processo decisório da lei 12.435/2011**. Niterói, 2014. 253 p. Tese (Doutorado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense.

\_\_\_\_\_. **O processo de institucionalização da Política de Assistência Social através da implantação do SUAS**. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2008. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense.

\_\_\_\_\_.; LOBATO, L. V. C. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. **Ser Social**, Brasília, v. 13, p. 157-183, jan./jun. 2011.

PAIVA, B. A. Trabalhadores sociais do SUAS: qual agenda construir? **Caderno de Textos**. VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, 2011.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; Escobar, A. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: ed. UFMG, 2000, p.103-148.

PASTORINI, A. **A categoria “Questão Social” em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PAULA, R. F. S. Fundamentos da Gestão do Trabalho no SUAS. In: PAULA, R. F. S. (Org.). **Gestão pública e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desenvolvimento social e “questão social”**. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014. v. II.

\_\_\_\_\_. Reflexões acerca dos processos de trabalho no SUAS: entre a (in) visibilidade e o protagonismo. In: CRUS, J. F.; ALBUQUERQUE, S. A. (Org.). **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: MDS, 2014.

PEREIRA, P. A. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política Social: temas e questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política Social e Democracia**. 3. ed. São Paulo: Cortez; RJ: UERJ, 2007.

\_\_\_\_\_. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, n. 112, p. 729-753, out./dez., 2012.

PINHEIRO, M. **O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS: entre o interesse público e o privado**. São Paulo, 2008. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia universidade católica de São Paulo.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

\_\_\_\_\_. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RAICHELIS, R.; Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, v. 1, p. 750-772, 2010.

\_\_\_\_\_; PAULA, R. F. S.; PINHEIRO, M. M. B. A Trajetória e o Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate. **Cadernos de Estudos**, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, v. 8, p. 72, 2008.

\_\_\_\_\_; VICENTE, D.; ALBUQUERQUE, V. (Orgs.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_; YAZBEK, M. C; MARTINELLI, M. L. O Serviço Social Brasileiro em movimento: fortalecendo a profissão na defesa de direito. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. 95, p. 5-31, 2008.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G.; GARSON, S. Panorama atual das metrópoles brasileiras, In: MAGALHÃES, F. (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil**. Um paradoxo de desafios e oportunidades. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2010, p. 19-44.

RIFKIN, J. **El fin del trabajo**. Buenos Aires: Paidós, 1997.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto Municipal nº 2.290, de 20 de setembro de 1979**. Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS. Rio de Janeiro, 1979.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 21.058, de 08 fevereiro de 2002.** Dispõe sobre o Sistema Municipal de Assistência Social do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.469, de 30 de agosto de 1996.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. Rio de Janeiro, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.343, de 29 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Assistência Social – SIMAS. Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 24.725, de 18 de outubro de 2004.** dispõe sobre os CEMASIS na forma que menciona, transforma os CEMASIS em CRAS. Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 24.852, de 22 de novembro de 2004.** Institui as macrofunções que menciona e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto Rio nº 47.355, de 08 de abril de 2020.** Decreta Estado de Calamidade Pública no Município do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia causada pelo novo Coronavírus - Covid-19, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.743 de 6 de maio de 2004.** Altera a Denominação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2004/374/3743/lei-ordinaria-n-3743-2004-altera-a-denominacao-da-secretaria-municipal-de-desenvolvimento-social-smds>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Rio nº 45.944, de 07 de maio de 2019.** Atualização do Plano Plurianual 2018 / 2021 para o período de 2019 a 2021. Rio de Janeiro, 2019.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Conselho Municipal de Assistência Social. **Deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social (2000).** Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH. **Plano Plurianual 2018-2021.** Rio de Janeiro, 2018.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH. **Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017.** Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH. **Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021.** Rio de Janeiro, 2018.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH. **1º Plano Municipal de Educação Permanente 2014-2017.** Aprovado pela Resolução nº 067/2014, de 17 de novembro de 2014. Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH. **2º Plano Municipal de Educação Permanente 2018-2021**. Rio de Janeiro, 2018.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH. **Resolução SMASDH nº 05 de 29 de junho de 2020**, Plano de Ação para o enfrentamento a pandemia decorrente do novo coronavírus no âmbito do SUAS. Rio de Janeiro, 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH. **Assistência Social: dados, indicadores e análises, Dados do 2º boletim informativo da SMASDH /Coordenadoria de Integração e Monitoramento- CGI, out/2019**.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH. **Assistência Social: dados, indicadores e análises, Dados do 1º boletim informativo da SMASDH /Coordenadoria de Integração e Monitoramento- CGI, maio/2019**.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Coordenadoria do SIMAS. **Balanco da Gestão 2013-2016**. Relatório Interno. Rio de Janeiro, 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2291 de 20 de setembro de 1979**. Aprova a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1979.

\_\_\_\_\_. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro 2017-2020**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/planejamento/conheca-o-plano>>. Acesso em: 20 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto Rio nº. 42.907, de 23 de fevereiro de 2017**. Consolida a estrutura organizacional da Subsecretaria de Planejamento e Gestão – ASDH/SUBPG e exclui a Coordenadoria Técnica Administrativa. Rio de Janeiro, 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 110, de 23 de agosto de 1979**. Autoriza a transformação da atual Secretaria Municipal de Turismo em Secretaria Municipal DE Desenvolvimento Social, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1979.

RIZZOTTI, M. L. A. A aliança estratégica entre trabalhadores e usuários. In: **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. (reimpresso 2012).

ROSANVALLON, P. **La nueva cuestión social- Repensando el Estado providência**. Buenos Aires: Manantial, 1995.

SABATIER, P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, v. 21, p.129-168, 1988.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. University of California, 2007.

SABATIER, P.; SCHLAGER, E. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. **Revue française de Science Politique**, v. 50, n. 2, p. 209-234, abr., 2000.

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

SANTANA et al. O Projeto Rio 2016: Olimpíadas do Direito da Criança e do Adolescente e o trabalho de proteção integral à criança e ao adolescente nos Megaeventos no Rio de Janeiro, In: SILVA, V. P.; FERREIRA, A. S. M. (Orgs). **Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS):** questões contemporâneas. Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. Rio de Janeiro, 2016.

SANTOS FILHO, M. Sistema internacional de crédito - conceitos e desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Instabilidade econômica, moeda e finanças**. São Paulo: HUCITEC, 1993, p. 41-60.

SANTOS, J. S. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 6).

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. A política social na ordem brasileira. 2. ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP. 2006 (Coletânea v.1).

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado, Brasília**, v. 21, p. 109-130, jan./abr., 2006.

SEIBEL, E. J.; OLIVEIRA, H. M. J. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUSFC, n. 39, abr., 2006.

SENNA, M. C. M.; SILVA, D. O Sistema Único de Assistência Social na agenda governamental brasileira: considerações sobre o processo de formulação da PNAS 2004 e NOB-SUAS 2005. In: SENNA, M. C. M. (Org.). **Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro: experiências locais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 1-37.

SILVA, K. O. **Caderno de orientações – serviço de Proteção e atendimento integral à família e serviço de convivência e fortalecimento de vínculos**. Articulação necessária na proteção social básica. Brasília: MDS: Secretaria nacional de Assistência Social, 2016.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face ocultada dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado- movimento- uma análise do Movimento de economia Solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 13, n. 28, p. 86-124, 2011.

SILVA, M. L. L.; JESUS, J. C. L. Contrarreforma trabalhista e previdenciária: implicações para os trabalhadores. **Revista de políticas públicas**, São Luís, v. 21, n 2, p. 577-602, 2017.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais aspectos conceituais e metodológicos. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVEIRA, J. I. Gestão do Trabalho: concepção e significado para o SUAS. In: **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial**. Brasília: MDS/SNAS-Departamento de Gestão do SUAS/Coordenação Geral de Implementação e Acompanhamento da política de RH no SUAS, 2011. (reimpresso em 2014).

SILVEIRA, J. I. Nova fase do SUAS e a centralidade da Gestão do Trabalho. **GESTÃO SOCIAL. Revista do Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social**, Brasília: FONSEAS, n. 1, dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Profissões e trabalho social no Sistema Único de Assistência Social: significado histórico e projeto construído. In: CRUS, J. F.; ALBUQUERQUE, S. A. (Org.). **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. ed. Brasília: MDS, 2014.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

\_\_\_\_\_. Um modelo comportamental de escolha racional. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118, compilado e citado em SIMON, 1957.

SINDICATO DOS ASSISTENTES SOCIAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SASERJ. **Ofício de 26 de janeiro de 2021**. Sobre “estado de greve” da categoria dos assistentes sociais. 2021.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública** v.51, n.1, p. 27-45, 2017. [online]. ISSN 1982-3134.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, S. P. **Políticas públicas e território**: a experiência de gestão territorial dos centros de referência de Assistência Social do município de Belo horizonte. Belo Horizonte, 2017. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de carvalho, Fundação João Pinheiro.

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista brasileira de direito Constitucional**, v. 10, p. 435-458, 2007.

\_\_\_\_\_. **Mapa da exclusão/inclusão social na cidade de São Paulo**. São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 87, p.96-122, 2006.

\_\_\_\_\_. Tendências latino-americanas da política social pública no séc. XXI. **Revista Katálisis**, v. 14, p. 104-115, 2011.

STAMPA, I. T. Transformações recentes no “mundo do trabalho” e suas consequências para os trabalhadores brasileiros e suas organizações. **Em Pauta – Revista da Faculdade de Serviço Social do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 30, v. 10, p. 35-60, 2º sem. 2012.

\_\_\_\_\_; LOLE, A. Estado, sociedade e Serviço Social: desafios para a construção de uma sociedade democrática em tempos de avanço do conservadorismo. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Estado, sociedade e Serviço social**. Rio de Janeiro: Gramma, 2019.

STOPA, R. A implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Ourinhos-SP: a contribuição do Serviço Social. Franca, 2012. 202 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista.

TAPAJÓS, L. A gestão da informação no SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 87, 2006.

\_\_\_\_\_. Renovados desafios no controle social do SUAS. **Revista do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social**, Brasília: FONSEAS, n. 1, dez. 2012.

TEIXEIRA, J. B. O reconhecimento de categorias profissionais de nível superior no SUAS. In: **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS**. Brasília: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

TÓFANI, M. **A implementação da proteção social especial de alta complexidade**: análise de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2011. 300 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

TOLEDO, H. “Estado integral”: o protagonismo de uma categoria analítica na ampliação do conceito de Estado In: STAMPA, I.; LOLE, A. (Org.). **Estado, sociedade e Serviço social**. Rio de Janeiro: Gramma, 2019.

\_\_\_\_\_. Atualidade da filosofia da práxis e políticas educacionais. **Movimento – Revista de educação**, v. 7, n. 12, p. 262-267, 2020.

VIANA, A. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para estudos sobre políticas. In: CANESQUI, A. M. **Ciências Sociais e Saúde**. São Paulo: Hucitec, 2009.

VIANA, A. L. A. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

\_\_\_\_\_; BAPTISTA, T. W. F. Análise de políticas de Saúde. In: GIOVANELLA, L. (Org.). **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009, p. 65-105.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

YAZBEK, M. C. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: BRASIL. **CapacitaSUAS**, v. I. SUAS: Configurando os eixos de mudança. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1. ed. Brasília: MDS, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman; 2015.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução de Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016.



## 7 Apêndices

### 7.1. Apêndice 1 – Roteiro de entrevista

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



**TÍTULO DA PESQUISA - A “Gestão do Trabalho” na Política de Assistência Social: estudo de caso em duas metrópoles: Belo Horizonte e Rio de Janeiro**

**Pesquisadora: Ana Lucia da Silva Garcia - Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da PUC-RIO.**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Sindely Alchorne**

#### **ROTEIRO PARA ENTREVISTA**

**Município:**

**Entrevistado:**

**Categoria: ( 1 ) Gestor ( 2 ) Trabalhador (3) Conselheiro ( 4 ) Organização de trabalhadores**

**Data:**

1. Fale um pouco sobre a história da Assistência Social no Município e como ela está organizada hoje.
2. Fale sobre sua trajetória profissional na Assistência Social (a quanto tempo trabalha, diferentes unidades/órgãos, cargos e funções exercidas) .
3. Qual a sua função atual na Assistência Social?

4. Como está organizada a área de Gestão do Trabalho no seu município?  
Houve mudanças nos últimos anos? Quais?
5. Qual sua visão sobre a forma como os gestores do seu município vem conduzindo a área de Gestão do Trabalho da Política de Assistência Social nos últimos anos (2014-2018)?
6. Quais as principais ações desenvolvidas?
7. Quais seriam as prioridades a serem trabalhadas na área da gestão do trabalho na sua visão?
8. Como você avalia as condições de trabalho dos profissionais da Assistência Social?
9. É possível identificar quais diretrizes da NOB-RH foram implementadas e quais não?
10. Quem são os atores chave nesse processo de implementação?
11. Existem organizações de trabalhadores da Assistência Social no município?  
Quais as suas principais pautas? Como se relacionam com os gestores municipais? Já obtiveram alguma conquista?
12. Na sua visão, quais foram os maiores avanços e quais são as maiores dificuldades a serem superadas na área da gestão do trabalho?
13. É possível identificar quais foram as variáveis que favoreceram ou dificultaram avanços em relação à implementação das diretrizes previstas na NOB-RH/SUAS?

## 7.2.

**Apêndice 2 – Termo de consentimento livre e esclarecido**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado(a) \_\_\_\_\_,

Vimos por meio deste convidá-lo(a) a participar da pesquisa intitulada **A “Gestão do Trabalho” na Política de Assistência Social. Estudo de caso em duas metrópoles: Rio de Janeiro/RJ e Belo Horizonte/MG.** Trata-se de pesquisa destinada à elaboração da tese de doutoramento de Ana Lúcia da Silva Garcia, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), orientada pela professora Dr.<sup>a</sup> Sindely Chahim de Avellar Alchorne.

A pesquisa tem por objetivo geral analisar como vem se dando a implementação da área de Gestão do Trabalho nos municípios do Rio de Janeiro e Belo Horizonte, buscando identificar as variáveis que interferiram nesse processo, as dificuldades enfrentadas, os avanços e as estratégias utilizadas, no período 2014 a 2018. Trata-se de tema relevante, pois não existem publicações sobre as experiências municipais nesta área, que se configura como estratégica para a consolidação da Política de Assistência Social. A análise de experiências locais permitirá refletir sobre os avanços, dificuldades, acertos e equívocos na visão de quem implementa a política. Buscaremos através da mesma, respostas às seguintes questões:

- . Como está organizada a área de Gestão do Trabalho nos municípios estudados?
- . Quais ações foram desenvolvidas; quais os principais avanços e dificuldades?
- . É possível identificar quais foram as variáveis que favoreceram ou dificultaram avanços em relação à sua implementação?

A pesquisa será realizada com base em dados secundários tais como fontes bibliográficas, documentos e dados públicos disponíveis nos órgãos municipais, estaduais e nacionais de assistência social (CENSO SUAS, CADSUAS, Pesquisas MUNIC, relatórios municipais, etc) e dados primários, obtidos através de entrevistas com gestores e trabalhadores das Secretarias Municipais de Assistência Social dos municípios, que atuem na área de Gestão do Trabalho ou em órgão da gestão da Secretaria, responsável pela área. Também serão entrevistados representantes de organizações de trabalhadores existentes (Fóruns, Associações, Sindicatos) e Conselheiros municipais de assistência social.

Caso concorde em participar da pesquisa, fica ciente do caráter voluntário de sua participação. A qualquer momento você pode se recusar a responder qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição. Sua participação não importará em nenhum custo ou quaisquer compensações financeiras.

As entrevistas serão agendadas previamente, em data e local de sua escolha, e gravadas a partir de seu consentimento, para posterior transcrição. A transcrição das entrevistas ficará armazenada em arquivos no Departamento de Serviço Social da PUC - Rio, e será destruído após o período de 5 anos. Os entrevistados não terão sua identidade revelada, sendo identificados por “entrevistado 1, 2 ou 3”, visando garantir o anonimato dos informantes e de seus cargos/funções. Os dados coletados serão utilizados apenas nessa pesquisa e os resultados divulgados em eventos e/ou revistas científicas

Após os esclarecimentos acima, caso aceite participar da pesquisa, deverá assinar esse documento em duas vias, sendo a primeira de guarda e confidencialidade da pesquisadora responsável e a segunda ficará sob sua responsabilidade para quaisquer fins. Em caso de dúvidas a respeito desta pesquisa, serão garantidas todas as informações a qualquer momento.

Avaliação do risco da pesquisa:

(X) Risco Mínimo ( ) Risco Médio ( ) Risco Baixo ( ) Risco Maior

Riscos e inconveniências: Você poderá se sentir preocupado(a) frente aos dados que solicitaremos. Sinta-se à vontade para esclarecimento de dúvidas e saiba que todos os dados que utilizaremos não divulgarão o local de trabalho e respectivos arquivos e documentação, garantindo o sigilo profissional conforme garante o Código de Ética do Assistente Social, Lei nº 8.662/1993. Você é livre para fornecimento dos dados que achar conveniente.

Sua contribuição é extremamente relevante para a reflexão sobre essa temática, contribuindo para o aprimoramento profissional de trabalhadores, gestores e da própria Política de Assistência Social, bem como para a produção/divulgação de conhecimentos para estudiosos do tema.

Em caso de dúvidas a respeito desta pesquisa, o(a) Sr.(a) poderá entrar em contato com: a pesquisadora Ana Lúcia da Silva Garcia por meio do telefone (21) 99609-5029 e por e-mail: [ana-garcia2006@ig.com.br](mailto:ana-garcia2006@ig.com.br), a orientadora, Prof.<sup>a</sup> Sindely Alchorne, do Departamento de Serviço Social da PUC - Rio (21) 3527 1001; o Comitê de Ética em Pesquisa da PUC-RIO: Rua Marquês de São Vicente, 225, Prédio Kennedy – 2º andar – Gávea, RJ - CEP 22451-040. Tel.: (021) 3527-1618.

Após os esclarecimentos acima, caso aceite participar da pesquisa, deverá assinar esse documento em duas vias, sendo a primeira de guarda e confidencialidade da pesquisadora responsável e a segunda ficará sob sua responsabilidade para quaisquer fins.

Eu, \_\_\_\_\_,

RG nº \_\_\_\_\_, abaixo assinado(a), concordo em participar voluntariamente desta pesquisa. Declaro que li e compreendi todas as informações referentes a este estudo, os procedimentos a serem realizados e as garantias de confidencialidade.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do entrevistado/a

\_\_\_\_\_  
Assinatura da pesquisadora

\_\_\_\_\_  
Local e data

## 8 Anexos

### 8.1.

#### **Anexo 1 – Portaria SMAAS nº 16/2017 sobre a instalação da Mesa Municipal de gestão do trabalho no SUAS**



# BELO HORIZONTE

Diário Oficial do Município - DOM

Sábado, 22 de Julho de 2017

Ano XXVI - Edição N.: 5339

Poder Executivo

**Secretaria Municipal de Políticas Sociais - Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social**

### **PORTARIA SMAAS Nº 16/2017**

O Secretário Municipal Adjunto de Assistência Social, no uso de suas atribuições legais e de acordo com o Decreto Municipal nº 15.476 de 06 de fevereiro de 2014, e

Considerando o § 5º do art. 6 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que estabelece como objetivo do SUAS a implementação da Gestão do Trabalho e a Educação Permanente na Assistência Social;

Considerando o disposto na Resolução n.º 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS;

Considerando o disposto na Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS;

Considerando o disposto na Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que ratifica a equipe de referência estabelecida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;

Considerando o disposto na Resolução nº 9, de 15 de abril de 2014, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;

Considerando o disposto na Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS;

Considerando o disposto na Portaria nº 137, de 18 de dezembro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que institui a

Mesa Nacional da Gestão do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e dá outras providências;

Considerando o disposto na Resolução nº 6, de 21 de maio de 2015, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;

Considerando o disposto na Resolução nº 07, de 18 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026);

Considerando o disposto na Resolução nº 063, de 14 de dezembro de 2016, do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte – CMAS/BH, que recomenda ao órgão gestor da Política Pública de Assistência Social de Belo Horizonte a instalação da Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS-BH, RESOLVE:

Art. 1º - Instituir a Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte – SUAS/BH, como um espaço permanente de diálogo e de negociação entre gestores e trabalhadores do SUAS-BH, no que concerne à Gestão do Trabalho, na perspectiva da qualificação dos serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais e transferência de renda, da valorização dos trabalhadores e da organização institucional do trabalho no SUAS-BH.

Art. 2º - A Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS-BH tem como objetivos:

- I. Propor parâmetros e diretrizes para a Gestão do Trabalho, em consonância com as normativas vigentes da política pública de Assistência Social;
- II. Acompanhar, monitorar e avaliar a execução das ações voltadas para a Gestão do Trabalho no SUAS;
- III. Propor diretrizes de condições técnicas e éticas para o trabalho no SUAS;
- IV. Propor ações de adequação de perfis profissionais para o trabalho no SUAS;
- V. Propor diretrizes para a movimentação dos profissionais no SUAS, visando à adequada composição interdisciplinar das equipes de referência no SUAS;
- VI. Propor ações para a desprecarização das relações e condições de trabalho no SUAS;
- VII. Estabelecer diálogo e agenda conjunta com o Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS;
- VIII. Estabelecer diálogo e agenda conjunta com os usuários do SUAS-BH;
- IX. Propor diretrizes para a implementação das ações de Educação Permanente em consonância com as normativas vigentes da política pública de Assistência Social;
- X. Propor a criação de comissões temáticas temporárias, com o objetivo de esclarecer e aprofundar temas específicos, mediante a participação de convidados e assessorias técnicas;
- XI. Propor parâmetros e diretrizes para o atendimento no SUAS em respeito à diversidade de gênero e sexual, à igualdade racial e aos direitos humanos de povos e comunidades tradicionais, população residente em ocupações, população em situação de rua, migrantes, população carcerária, dentre outros;
- XII. Propor parâmetros e diretrizes para a atuação proativa, protetiva e preventiva no SUAS;

- XIII. Propor ações para a formulação de uma Política Municipal de Saúde do Trabalhador do SUAS;
- XIV. Propor diretrizes para a formulação de Plano de Cargos, Carreiras e Salários – PCCS do SUAS, com base nas diretrizes da Mesa Nacional de Gestão do Trabalho do SUAS;
- XV. Propor normativas referentes à Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS.

Parágrafo único. A Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS-BH poderá convidar para compor as comissões temáticas temporárias, previstas no inciso VIII, dentre outros que se fizerem necessários, representantes de:

- I. Universidades públicas federais, estaduais e privadas sem fins lucrativos;
- II. Conselhos profissionais com atuação no SUAS;
- III. Fórum de organizações da sociedade civil com atuação no SUAS;
- IV. Associações e entidades de ensino e pesquisa;
- V. Entidades representativas de usuários do SUAS; e
- VI. Sindicatos.

Art. 3º - A Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS-BH será composta por:

- I – 4 (quatro) representantes da gestão do SUAS-BH e seus respectivos suplentes, sendo:
  - a) 2(dois) representantes governamentais indicados pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS;
  - b) 2(dois) representantes da direção de organizações da sociedade civil com atuação no SUAS, indicados pelo Fórum Permanente de Entidade Socioassistenciais de Belo Horizonte;
- II – 4 (quatro) representantes dos trabalhadores indicados pelo Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS de Belo Horizonte e seus respectivos suplentes, sendo:
  - a) 2(dois) trabalhadores do setor público;
  - b) 2(dois) trabalhadores do setor privado.

Parágrafo único. Os membros da Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS-BH serão designados em ato normativo pelo titular da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte -SMAAS.

Art. 4º - Caberá à Mesa Municipal da Gestão do Trabalho do SUAS-BH a formulação e aprovação do seu regimento interno.

Art. 5º - Fica instituída a Secretaria Executiva para a organização e operacionalização da Mesa Municipal da Gestão do Trabalho do SUAS-BH, com a finalidade e responsabilidade de articular e encaminhar os trabalhos, de acordo com a agenda da Mesa.

Parágrafo único. Caberá à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS designar a(o) Secretária(o) Executiva(o) da Mesa Municipal da Gestão do Trabalho do SUAS-BH.



Art. 6º - Compete à Secretaria Executiva da Mesa Municipal da Gestão do Trabalho do SUAS:

- I. Prover os meios técnicos e administrativos necessários à realização das reuniões e funcionamento da Mesa Municipal da Gestão de Trabalho do SUAS-BH;
- II. Convocar os participantes para as reuniões ordinárias e extraordinárias da Mesa Municipal da Gestão do Trabalho do SUAS-BH, informando a pauta deliberada na reunião anterior;
- III. Definir, após consulta aos partícipes, o local e o horário das reuniões ordinárias e extraordinárias da Mesa Municipal da Gestão do Trabalho do SUAS-BH;
- IV. Receber dos partícipes os pedidos de inclusão de pauta, com a devida justificativa, para ser submetida à Mesa Municipal da Gestão do Trabalho do SUAS-BH;
- V. Manter o registro das pautas pendentes para apreciação na reunião subsequente;
- VI. Reunir e distribuir material, estudos e pareceres para subsidiar as discussões;
- VII. Dar ciência a todos os partícipes da Mesa Municipal da Gestão do Trabalho do SUAS-BH sobre os convites, demandas e demais ações no âmbito de sua atuação;
- VIII. Secretariar as reuniões;
- IX. Elaborar as atas das reuniões e distribuí-las aos partícipes para apreciação e assinaturas;
- X. Reunir documentos, manter arquivo público organizado do processo de negociação e disponibilizá-lo em sítio eletrônico;
- XI. Outras atribuições outorgadas pela Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS-BH registradas em ata.

Art. 7º - A Mesa Municipal da Gestão do Trabalho do SUAS-BH reunir-se-á ordinariamente seis vezes por ano e, extraordinariamente, mediante convocação aprovada por 2/3 de seus membros.

Art. 8º - A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social convocará, no segundo semestre de 2017, a primeira reunião da Mesa Municipal da Gestão do Trabalho do SUAS-BH.

Art. 9º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 20 de julho de 2017

*José Ferreira da Crus*

**Secretário Municipal Adjunto de Assistência Social**

**8.2.****Anexo 2 – Portaria SMAAS nº 17/2017 – Institui o Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS BH****Secretaria Municipal de Políticas Sociais - Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social****PORTARIA SMAAS Nº 17/2017**

O Secretário Municipal Adjunto de Assistência Social, no uso de suas atribuições legais e de acordo com o Decreto Municipal nº 15.476 de 06 de fevereiro de 2014, e

Considerando o § 5º do art. 6 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que estabelece como objetivo do SUAS a implementação da Gestão do Trabalho e a Educação Permanente na Assistência Social;

Considerando o disposto na Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS;

Considerando o disposto na Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, do CNAS, que aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e estabelece que a gestão do trabalho deve garantir a educação permanente dos trabalhadores;

Considerando o disposto na Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que ratifica a equipe de referência estabelecida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;

Considerando o disposto na Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS e define no §1º do artigo 109 a instituição e implementação de Plano de Capacitação e Educação Permanente, com certificação, como uma das medidas de valorização do trabalhador;

Considerando a Resolução nº 4, de 13 de março de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social – PNEP/SUAS;

Considerando a Resolução nº 040 de 31 de julho de 2013, do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, que tornam públicas as deliberações da X Conferência Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, que recomendam a criação do Núcleo de Educação Permanente e da Gerência de Gestão do Trabalho na estrutura da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social;

Considerando o disposto na Resolução nº 9, de 15 de abril de 2014, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;

Considerando a Lei municipal nº 10.836, de 29 de julho de 2015, que institui o Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte, que define como

objetivos da Política de Assistência Social a implementação da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente e, como competência do Município, por intermédio do órgão gestor da Assistência Social, a formulação e execução da Política Municipal de Educação Permanente do SUAS BH;

Considerando o Decreto Municipal nº 15.942, de 28 de abril de 2015, que dispõe sobre a Política Municipal de Desenvolvimento Profissional, que assegura o acesso dos servidores e empregados públicos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte às ações de desenvolvimento profissional, interna ou externamente ao seu local de trabalho, conforme diretrizes específicas de cada órgão e, ou, entidade;

Considerando o disposto na Resolução nº 07, de 18 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2025);

Considerando o disposto na Resolução nº 6, de 21 de maio de 2015, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;

Considerando o disposto na Resolução nº 11, de 23 de setembro de 2015, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006,

RESOLVE:

Art. 1º - Instituir o Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS-BH como instância colegiada consultiva e de assessoramento à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social para implementação das ações de Educação Permanente no SUAS-BH, com os seguintes objetivos:

- I. Contribuir no planejamento das ações de capacitação e formação, de forma a garantir seu caráter continuado e permanente e seu alinhamento com as reais necessidades dos trabalhadores, gestores e conselheiros, em consonância com as responsabilidades e prioridades pactuadas para o município;
- II. Propor meios, instrumentos e procedimentos de operacionalização das diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, e de produção, sistematização e disseminação de conhecimentos;
- III. Promover interlocução e troca constante de conhecimentos com instituições de ensino, pesquisa e extensão, com foco no aperfeiçoamento das ações de Educação Permanente;
- IV. Promover a interlocução, o diálogo e a cooperação entre os diferentes atores implicados na implementação da Educação Permanente no SUAS BH.

Parágrafo único: É de responsabilidade da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, por meio da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS, a coordenação, o apoio técnico, logístico e financeiro à estruturação e ao funcionamento do NUMEP-SUAS/BH.

Art. 2º - São atribuições do Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS-BH:

- I. Colaborar na realização de diagnósticos de competências e necessidades de formação e de capacitação;

- II. Subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Educação Permanente do SUAS BH;
- III. Auxiliar o planejamento e acompanhamento das ações de formação e de capacitação;
- IV. Fomentar a produção de conhecimentos sobre os diferentes aspectos da Educação Permanente e da Gestão do Trabalho no SUAS;
- V. Organizar observatórios de práticas profissionais;
- VI. Socializar e disseminar informações e conhecimentos produzidos;
- VII. Validar certificados de formação e de capacitação adquiridos externamente aos cursos formativos estabelecidos pela Política Nacional de Educação Permanente do SUAS;
- VIII. Subsidiar a Regulação do SUAS na construção de normativas que garantam a participação dos trabalhadores do SUAS nas ações de Educação Permanente;
- IX. Atuar de forma colaborativa com os Núcleos Estadual e Nacional de Educação Permanente do SUAS.

Art. 3º - Compõem o Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS BH:

- I. Representantes do órgão gestor da Política Pública de Assistência Social;
- II. Representantes de trabalhadores do SUAS, do setor público e do setor privado;
- III. Representantes de organizações da sociedade civil, com atuação no SUAS;
- IV. Representantes de usuários do SUAS;
- V. Representantes do Conselho Municipal de Assistência Social;
- VI. Representantes de Instituições de Ensino Superior, Escolas de Governo e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, integrantes da Rede Nacional de Educação Permanente do SUAS – RENEP/SUAS.
- VII. Representantes dos conselhos das categorias profissionais, conforme normativas do SUAS.

Parágrafo primeiro: A composição da representação do órgão gestor no Núcleo de Educação Permanente do SUAS/BH contará com a participação das seguintes áreas:

- I. Proteção Social Básica;
- II. Proteção Social Especial, de Média e Alta Complexidade;
- III. Gestão Financeira e Orçamentária; e
- IV. Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial.

Parágrafo segundo: O Núcleo de Educação Permanente poderá convidar atores externos ao SUAS-BH para colaborar com o desempenho de suas atribuições.

Art. 4º - As ações de Educação Permanente do SUAS BH poderão ser realizadas em parceria com a Escola Virtual de Governo – EVG/PBH, desde que respeitados os princípios e diretrizes da Política de Educação Permanente do SUAS e demais normativas.

Art. 5º - A organização e o funcionamento do Núcleo de Educação Permanente serão definidos em Regimento Interno próprio.

Art. 6º - Os membros do Núcleo de Educação Permanente do SUAS BH serão designados em Ato Normativo pelo titular da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte - SMAAS.

Art. 7º - A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social convocará a primeira reunião do Núcleo de Educação Permanente do SUAS BH, no segundo semestre de 2017.

Art. 8º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 20 de julho de 2017

*José Ferreira da Crus*

**Secretário Municipal Adjunto de Assistência Social**