



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO INTERINSTITUCIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**



**JANAINE VOLTOLINI DE OLIVEIRA**

**A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS:  
uma análise referenciada na norma operacional básica de recursos humanos**

**BOA VISTA-RR  
2009**

**JANAINE VOLTOLINI DE OLIVEIRA**

**A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS:  
uma análise referenciada na norma operacional básica de recursos humanos**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Salviana Pastor Santos Sousa (UFMA)

Co-orientador: Prof. Dr. Reginaldo Gomes de Oliveira (UFRR)

**BOA VISTA-RR  
2009  
JANAINE VOLTOLINI DE OLIVEIRA**

**A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS:  
uma análise referenciada na norma operacional básica de recursos humanos**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, defendida e avaliada pela seguinte banca examinadora:

Aprovada em: 17/04/ 2009.

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Salviana Pastor Santos Sousa  
Orientadora / UFMA

---

Prof. Dr. Reginaldo Gomes de Oliveira  
Co-orientador / UFRR

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima  
Convidada / UFMA

Ao meu amigo *Gustavo*  
De tantas qualidades e virtudes,  
Deixou exemplos e saudades.

## **AGRADECIMENTOS**

Um trabalho intelectual, apesar dos diversos momentos solitários, representa a síntese de um saber e apoio coletivos. Neste não poderia ser diferente e por isso quero agradecer algumas pessoas pelas contribuições, que de alguma maneira fizeram a diferença para chegar onde estamos.

Inicio agradecendo a Deus pela minha vida cheia de saúde e pela serenidade para enfrentar todos os desafios dessa jornada. Agradeço também pela companhia silenciosa e inspiradora durante todo o tempo, especialmente na finalização deste estudo.

À minha mãe e as minhas amadas irmãs, que em todo momento foram pacientes, incentivadoras e fonte indispensável de amor e afeto. Agradeço por tudo e principalmente por respeitar minha ausência e entender que em nome desse sonho, me privei de sua companhia. Vocês foram fundamentais para essa conquista.

Ao Tiago e família, pelo afeto e convivência tão especial. Vocês representam muito pra mim.

A Janeska, Eliane, Helenira, Maria Angélica, Daniela e Franciene; obrigada por acreditarem em mim e por todo o apoio e ajuda dispensados durante tanto tempo, em minha presença e ausência. Vocês são de grande valor e estiveram sempre comigo, mesmo à distância.

Ao Celso, Vítor, Tiago “Ponto Com”, Gisele e Cybele pelo incentivo e carinho. Vocês são afetivamente importantes pra mim.

Ao NAE – Núcleo de Apoio ao Estudante/UFMA, por me ceder abrigo no Lar Universitário.

Agradeço a ex-Secretária Estadual de Saúde de Roraima, Eugênia Glaucy de Moura Ferreira, ao ex-Secretário Municipal de Saúde de Boa Vista, Namis Levino da

Silva Filho e ex-Coordenadora Geral de Atenção Básica, Cíntia Brasil, por prontamente me liberarem do trabalho para iniciar este curso em São Luís/MA. Sem o apoio de vocês nada disso seria possível. Muito obrigada!

Aos colegas “roraimenses” da turma – Elvira, Ananias, Alexandra, Telma, Indira, Meire, Cacau, Ângela, Vicente e Rutinéia pelo apoio longe de casa e pela ajuda nos estudos. Aos colegas “maranhenses”, pela acolhida e atenção.

Aos professores com os quais compartilhamos nossas angústias, certezas e incertezas e com quem aprendemos diariamente o significado das palavras aprender e questionar, em especial Joana Coutinho, Reginaldo Gomes, Maria Ozanira Silva e Silva, Beta, Flávio, Marina Maciel Abreu, Josefa Batista Lopes, Ilse Gomes, Cândida Costa, Valéria Almada, pelo exemplo de sabedoria e determinação.

À Prof<sup>a</sup> Salviana, que foi mais que uma orientadora, foi ouvinte, paciente e incansável. Por você nutri grande carinho e admiração. Desde o primeiro dia em que a vi, na seleção do mestrado (dez./2006), tinha certeza que Deus não havia te colocado por acaso no meu caminho. Sua energia boa e sincera me contagiou e me deu forças pra lutar...e vencer! A você, meu muito obrigada.

A todos os assistentes sociais e psicólogos que prontamente atenderam meu convite para participarem da pesquisa. Obrigada!

Finalmente, dedico esta conquista a todos quanto acreditaram nela e provaram que para estarmos juntos não precisamos necessariamente estarmos perto. Obrigada a todos vocês.

Que Deus abençoe a todos!

**É a realização de um sonho.  
Que venham os próximos!**

**Homenagem de uma paulista aos estados de Roraima e Maranhão pelas grandes conquistas alcançadas “em suas terras”.**

**Macunaimando**

**Zeca Preto, Neuber Uchôa e Eliakin Rufino**

*Cai o sol na terra de Macunaima.  
Boa Vista do céu! lua cheia de mel!  
Sobe a serra de Pacaraima,  
Eu sou de Roraima!  
Surubim, tucunaré, piramutaba...  
Sou pedra pintada!  
Buriti, bacaba!  
Caracaranã, farinha d'água, tucumã!  
Curumin te espera, Cunhatã!*

*Um boto cantando no rio...  
Beijo de caboco no cio...  
Parixara na roda de abril, se abriu.  
Minha vida no meu jandiá  
Carne seca, xibé, aluá,  
Gikitaia, caxiri, taperebá!*

**Ilha Magnética**

**César Nascimento**

*Ah que horizonte belo  
De se refletir  
Outro dia me disseram  
Que o amor nasceu aqui*

*Saio de trás do sol com o jeito de gurí  
Tanto novo como leve o amor nasceu aqui*

*Ponta da areia, Olho d'água e Araçagi  
mesmo estando na Raposa eu sempre  
vou ouvir a natureza me falando que o  
amor nasceu aqui*

*Ah que ilha inexata quando toca o  
coração,  
eu te toco e tu me tocas  
cai nas cordas do violão  
e se um dia eu for embora  
para bem longe deste chão  
eu jamais te esquecerei  
São Luís do Maranhão  
eu jamais te esquecerei  
São Luís do Maranhão  
eu jamais te esquecerei  
São Luís do Maranhão*

## RESUMO

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS. Trata-se de um estudo desenvolvido mediante análise documental complementada com entrevistas semi-estruturadas com sujeitos sociais envolvidos no processo de implementação da Política de Assistência Social na cidade de Boa Vista-RR. Seu objetivo é discutir a gestão do trabalho na Política de Assistência Social tendo por base a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH, instituída em 2006 e como pano de fundo a configuração histórica do Estado de Roraima. O referido estudo contempla três momentos distintos, porém complementares. No primeiro, trata-se da Assistência Social como política de proteção social, fazendo uma breve abordagem do desenvolvimento da proteção social no mundo e no Brasil para, em seguida, envolver a discussão dos marcos legais da Assistência Social brasileira: Constituição Federal de 1998, a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional da Assistência Social, a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social, além da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH. Em seguida, analisa-se o mundo do trabalho e as políticas de trabalho no Brasil, enfocando a evolução histórica do trabalho no Brasil, a legislação trabalhista e sua relação com a proteção social brasileira. Nesse momento, é discutida a Política de Recursos Humanos da Assistência Social, referenciada nos eixos da NOB-RH e sua relação com a qualidade dos serviços, benefícios, programas e projetos prestados pela política de assistência social. Finalmente, o último momento é dedicado ao tratamento dos trabalhadores da Assistência Social em Roraima. Referencia-se na visão que assistentes sociais e psicólogos têm sobre a implementação da NOB-RH no estado, considerando-se o processo de inserção, a qualificação e as condições de trabalho desses profissionais.

**Palavras-chave:** Sistema de proteção social; Assistência social; Trabalho e gestão do trabalho.

## **ABSTRACT**

The management of the work in SUAS. It the question is a study developed by means of documentary analysis complemented with interviews semi-structured with social subjects wrapped in the process of implementation of the Politics of Social work in the city of Boa Vista-RR. The objective is to discuss the management of the work in the Politics of Social work taking as a base to Operational Basic Standard of Human Resources – NOB-RH set up in 2006 and like backdrop the historical configuration of the State of Roraima. The above-mentioned study contemplates three different, however complementary moments. In the first one, it the question is the Social work like politics of social protection, doing a short approach of the development of the social protection in the world and in Brazil, next, to wrap the discussion of the legal landmarks of the Brazilian Social work: Federal constitution of 1998, the Organic Law of the Social work, the National Politics of the Social work, the Operational Basic Standard of the System Only one of the Social work, besides the Operational Basic Standard of Human Resources – NOB-RH. Next, there are analysed the world of the work and the politics of work in Brazil, tackling the historical evolution of the work in Brazil, the labor legislation and his relation with the social Brazilian protection. At this moment, there is discussed the Politics of Human Resources of the Social work, referenced in the axles of the NOB-RH and his relation with the quality of the services, benefits, programs and projects given by the politics of social work. Finally, the last moment is dedicated to the treatment of the workers of the Social work in Roraima. Take the vision which social workers and psychologists have on the implementation of the NOB-RH in the state, being considered the process of insertion, the qualification and the conditions of work of these professionals.

**Key-words:** Social protection system; Social work; Work and management of the work.

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1 -</b>	Idade das trabalhadoras na Assistência Social.....	<b>108</b>
<b>FIGURA 2 -</b>	Experiência na Assistência Social.....	<b>109</b>
<b>FIGURA 3 -</b>	Escolaridade dos entrevistados.....	<b>110</b>
<b>FIGURA 4 -</b>	Vínculo empregatício.....	<b>111</b>
<b>FIGURA 5 -</b>	Renda mensal.....	<b>112</b>
<b>FIGURA 6 -</b>	Principais eixos da NOB-RH.....	<b>117</b>
<b>FIGURA 7 -</b>	Implantação da NOB-RH.....	<b>118</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1 -</b> Criação dos municípios de Roraima.....	<b>93</b>
<b>TABELA 2 -</b> População residente em Roraima, sexo e situação do domicílio....	<b>94</b>
<b>TABELA 3 -</b> População estimada, percentual demográfico e classificação dos municípios segundo a PNAS.....	<b>95</b>
<b>TABELA 4 -</b> Implantação dos CRAS e CREAS e modelo de gestão da assistência social nos municípios.....	<b>96</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AI - 5	Ato Institucional Nº 5
ASSELBA/SP	Associação dos Servidores da LBA
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
C.F.	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional da Assistência Social
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CSU	Centros Sociais Urbanos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LBA	Legião Brasileira da Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NEPPOS	Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Sociais
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCCS	Plano de Carreiras, Cargos e Salários
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Programa Nacional de Formação Profissional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
Proemprego	Programa de Emprego
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAM	Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição
PSMI	Programa de Saúde Materno-Infantil
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional do Transporte
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SETRABES	Secretaria Estadual de Trabalho e Bem-Estar Social
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I – Proteção social e assistência social no Brasil.....</b>	<b>18</b>
1.1 Apontamentos sobre o desenvolvimento da proteção social no mundo.....	18
1.2 A Proteção social brasileira.....	20
1.3 Legislação trabalhista e proteção social brasileira.....	25
1.4 Regulamentação da política de assistência social no Brasil: marcos legais.....	32
1.4.1 Constituição Federal.....	34
1.4.2 Lei Orgânica de Assistência Social.....	41
1.4.3 Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social.....	46
<b>CAPÍTULO II - Trabalho e políticas de trabalho no Brasil.....</b>	<b>55</b>
2.1 Evolução histórica do trabalho no Brasil.....	55
2.2 De trabalhador a colaborador: o “mundo do trabalho” na contemporaneidade.....	62
2.2.1 A gestão do trabalho no âmbito do SUAS: a política de recursos humanos da assistência social tendo como base a NOB-RH.....	65
<b>CAPITULO III - Trabalhadores da assistência social e a NOB-RH: conquistas e desafios em Roraima.....</b>	<b>87</b>
3.1 O estado de Roraima: constituição e história.....	89
3.2 A política de assistência social em Roraima na visão dos sujeitos.....	95
3.2.1 O papel do(a) assistente social na política de assistência social.....	98
3.2.2 O papel do(a) psicólogo(a) na política de assistência social.....	104
3.2.3 Da pesquisa com assistentes sociais e psicólogas.....	107
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>126</b>
Anexo 1 - Questionário de entrevista para assistentes sociais e psicólogos(as) atuantes na política de assistência social.....	126
Anexo 2 - Termo de consentimento livre e esclarecido.....	128

Copyright©2009 by Janaine Voltolini de Oliveira.

**Todos os direitos reservados.**  
**A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte,**  
**constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/98) é**  
**crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.**

**Cip-Brasil. Catalogação-na-publicação.**

O48g Oliveira, Janaine Voltolini de.

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS : uma análise referenciada na norma operacional básica de recursos humanos / Janaine Voltolini de Oliveira. – Boa Vista : Universidade Federal do Maranhão, 2009.  
130 f. : il. color. ; 30 cm.

Inclui Bibliografia.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Salviana Pastor Santos Sousa (UFMA).  
Co-orientador: Prof. Dr. Reginaldo Gomes de Oliveira (UFRR).  
Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) -Universidade Federal do Maranhão.  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

1. Sistema de proteção social – Assistência social. 2.  
Trabalho e gestão do trabalho – Roraima - Brasil. I. Título.

CDD 658.562 (22. ed.)

Ficha Catalográfica: Maria de Fátima Andrade Costa – **CRB-11/453** (AM)

## INTRODUÇÃO

A presente Dissertação de Mestrado resulta de pesquisa documental e empírica desenvolvida no contexto de um Mestrado Interinstitucional (Minter) efetivado pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), em convênio com a Universidade Federal de Roraima (UFRR). O objeto de estudo contemplado nesse estudo é a gestão do trabalho no âmbito da Política de Assistência Social, tendo como referência a Norma Operacional de Recursos Humanos (NOB-RH) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e como pano de fundo a configuração histórica do Estado de Roraima.

A discussão desenvolvida no contexto desse estudo sobre a gestão do trabalho se consubstancia nas seguintes categorias teóricas: sistema de proteção social, assistência social, trabalho e gestão do trabalho.

Do ponto de vista histórico, a emergência da Política de Assistência como parte da Seguridade Social, surge na contramão do movimento de reestruturação produtiva e tecnológica ancorado na lógica neoliberal que passou a se ampliar nos marcos do capitalismo no começo dos anos 1980. Situa-se, portanto, na contramão do processo que visava à ampliação do setor privado e a redução da intervenção estatal no campo do atendimento aos direitos dos trabalhadores, e se concretizou no contexto da Constituição Federal de 1988.

De fato, no contexto da Seguridade Social, coerente com o que apregoa a Carta Magna, o propósito da assistência social é se consolidar como Política Pública de garantia de direitos de cidadania e, portanto, como dever do Estado ampliando serviços e benefícios a quem deles necessitar. Nesse sentido, sua concretização depende da conciliação entre o protagonismo dos cidadãos e a possibilidade de acesso a outras políticas sociais: saúde, educação, habitação, saneamento básico, transporte, trabalho, entre outras. Depende também de uma política de informação que permita aos cidadãos a adequada sistematização das suas demandas.

No que diz respeito a direitos apontados no desenho da política, a partir de 1988 muito se tem avançado em termos de concepção, do reconhecimento de que a Assistência Social é necessária para minorar males que vão além daqueles causados pela pobreza, como a questão da violência contra crianças e mulheres.

A constatação desses avanços pode ser percebida nos documentos gerados pós 1988, como a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993), a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004) e a Norma Operacional Básica da Assistência Social (2005), que expressou a proposta do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS. Esses estatutos legais permitiram dimensionar em sua inteireza diferentes ângulos da questão social no Brasil. São aspectos que há muito compunham pautas de discussões e lutas dos movimentos de trabalhadores e, só a partir da NOB/SUAS, receberam tratamento singular e indispensável na referida política.

Um desses aspectos relevantes foi a questão dos Recursos Humanos no contexto da gestão da Política de Assistência Social. Sua relevância pode ser expressa nos processos de planejamento, de formulação, de implementação, o que inclui o monitoramento e a avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social. E a ação dos profissionais, responsáveis pelo atendimento das demandas dos usuários do sistema, por sua vez, é qualificada através do reconhecimento de sua capacidade intelectual, da existência de remuneração e condições adequadas de trabalho.

Assim, a consolidação do SUAS enquanto sistema que normatiza e regula a política de assistência social implica, entre outros fatores, no investimento em recursos humanos, sua fixação e valorização mediante concurso público e Plano de Carreiras, Cargos e Salários - PCCS, além de uma política continuada de desenvolvimento educacional. Com isso, reduz-se a heterogeneidade gerada pelos postos de trabalho e salário e a discriminação gerada por questões de gênero e raça, o que garante igualdade de condições a todos os trabalhadores.

É na V Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida no ano de 2005 que o reconhecimento da relevância dos recursos humanos na área da Assistência Social, se consolida, apresentando-se a necessidade da efetivação de uma política voltada para os servidores.

Não obstante, temos ainda atrelado a este processo, problemas que atingem diretamente a classe trabalhadora brasileira, não somente para os trabalhadores da assistência social, a partir da abertura comercial e econômica do país para o mundo, que são: crescimento das contratações irregulares, aumento da informalidade no emprego, racionalização dos gastos públicos (que aqui não significa gastar bem e

sim investir menos), terceirização da mão-de-obra através de cooperativas e associações voltadas a empresas privadas e flexibilização das relações de trabalho.

São inflexões atreladas às mudanças paradigmáticas que ocorreram no seio do capitalismo e que, no mundo do trabalho, provocou fragmentação, desarticulação e fragilização das organizações dos trabalhadores, além de limitar direitos e precarizar as relações trabalhistas.

No caso brasileiro, tal processo encontrou terreno fértil para se desenvolver uma vez que, por aqui, nunca se conseguiu construir uma esfera pública democrática, no sentido republicano do termo: espaço organizado com base no direito referenciado na lei construída na perspectiva da impessoalidade das relações sociais. De fato, no Brasil, as relações sempre tiveram perfil conservador e centralizador, verificando-se um processo sistemático de privatização da coisa pública, com o apoio de funcionários do Estado. Desse modo, com a emergência do neoliberalismo, conseguiu-se avançar facilmente na redução de direitos conquistados a duras penas pelos trabalhadores, especialmente no século XX.

Esse movimento do capitalismo que penaliza os trabalhadores em geral, se reflete também sobre os trabalhadores do Estado mediante um processo acelerado de fragmentação das suas organizações e flexibilização dos seus direitos trabalhistas.

São trabalhadores, especialmente aqueles situados na ponta do sistema, responsáveis pelo atendimento de demandas imediatas, que vivenciam uma contradição: devem atender usuários das políticas com demandas bastante assemelhadas às suas próprias e em condições cada vez mais precárias de trabalho. Tal situação é particularmente visível no campo da Assistência Social. Neste, os usuários, apesar de referenciados em uma perspectiva de direito, dada a situação de pobreza acentuada no país e a insuficiência de postos de trabalho, acabam limitando sua luta por direitos à busca por complementação de renda numa perspectiva de favor.

Na tentativa de expressar a realidade dos trabalhadores da Assistência Social de Roraima e buscando reforçar através de dados concretos o que expressamos até então, apresentamos neste trabalho uma pesquisa realizada mediante termo de consentimento livre e esclarecido, onde utilizamos como instrumento a aplicação de entrevista semi-estruturada.

Entre os dias 15 a 30 de setembro de 2008, entrevistamos 17 profissionais divididos entre assistentes sociais e psicólogos que compõem o quadro da assistência social no estado de Roraima; tivemos o cuidado de se fazer representar pelo menos um profissional de cada modalidade de serviço, programa e projeto socioassistencial.

Assim, foram entrevistados profissionais do abrigo infantil, da gerência de pessoal, do departamento de proteção social especial e da gerência do SUAS, todos da SETRABES, do Serviço de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, departamento de proteção social especial, serviços de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, ambos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho de Boa Vista - SMDS, dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) dos municípios de Mucajaí e Normandia – municípios de fácil acesso e próximos de Boa Vista.

A pesquisa a que nos referimos foi pautada em quatro vertentes: processo de inserção dos profissionais na política de assistência social, condições de trabalho, qualificação dos profissionais e sua percepção acerca do trabalho e da política de assistência social considerando o acesso e o conhecimento das leis, normas, portarias, decretos, entre outros, bem como o reconhecimento de seu papel como agente atuante da mesma, capacidade de empoderamento e autonomia dos profissionais na relação com outros e com as instituições.

## CAPÍTULO I - ASSISTENCIA SOCIAL: UMA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL

### 1. 1 Apontamentos sobre o desenvolvimento da proteção social no mundo

Para tratarmos da política de assistência social, objeto deste trabalho, é imprescindível que façamos antes uma reflexão sobre o desenvolvimento da proteção social, entendendo as políticas sociais como seus pilares de sustentação.

Ao longo dos anos, o mundo sofreu grandes transformações sociais, econômicas e políticas, muitas delas decorrentes de demandas sociais apresentadas visando melhores condições de vida e proteção dos indivíduos. A preocupação com o bem-estar, o futuro, o trabalho e o envelhecimento são algumas características intrínsecas ao homem, constituindo-se mola propulsora ou condição primordial para a luta pela sobrevivência e dignidade humana.

Segundo Boschetti (2007) e Sposati (2007, p. 40), “a assistência ao outro é prática antiga<sup>1</sup> na humanidade” e não se limita a uma ou outra civilização ou sociedade, estando presente em todos os lugares do mundo, mesmo que se apresente de diferentes formas, sendo impulsionada pela idéia de que em todos os lugares há “sempre os mais frágeis, os doentes, etc., que não conseguirão reverter sua condição, carecendo de ajuda”.

Desde a antiguidade, a assistência prestada entre as pessoas tinha caráter único de ajuda mútua e prestação de socorro. O entendimento de que os homens são seres dependentes uns dos outros fez com que, ao longo do tempo, se ampliassem às instituições de caridade e benemerência, iniciados por entidades religiosas desde a idade média, que foram se constituindo, em grande parte, com “práticas de dominação” (idem), como se pode verificar com o a Lei dos Pobres (Poor Law) inglesa. Até então, a assistência não se apresentava como direito e sim como favor prestado de quem tinha recursos a quem não tinha.

A partir da revolução industrial no século XVIII, percebemos a evolução da proteção social, uma vez que o êxodo rural esvaziou o campo e inchou as cidades

---

<sup>1</sup> O Código de Hamurabi, o Código de Manu e a Bíblia Sagrada são os primeiros registros escritos que contemplam medidas de proteção a infortúnios. O Talmud, livro da doutrina e jurisprudência da lei mosaica, registra regras de proteção no caso de acidentes de trabalho (MIRANDA, 2007, p. 3).

com migrantes em busca de emprego na indústria, o que ocasionou a ampliação da pobreza e dos riscos no trabalho, gerando nos trabalhadores um sentimento comum de insatisfação com a situação posta, levando-os a se organizar e pressionar pela adoção de medidas legais de amparo nas situações de acidente, doença e desemprego.

O desenvolvimento da sociedade industrial embutiu nas pessoas a noção de responsabilidade entre Estado e sociedade no provimento de condições que protejam os cidadãos. Expressão da ideologia da Revolução Francesa, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), traz o Estado como responsável por “socorrer aqueles que não têm meios de subsistência, fornecendo trabalho ou condições de sustento para os que não possam desempenhar atividade laborativa” (MIRANDA, 2007, p. 4) apresentando referência a um modelo socioassistencial.

Em meados de 1883, a Alemanha, na intenção de aliar justiça social com desenvolvimento industrial implantou o seguro-doença e em 1889 instituiu o seguro invalidez e velhice, ambos baseados na tríplice obrigação contributiva: Estado, empregadores e empregados, assinalando que todos seriam responsáveis por “cobrir as contingências sociais, seja em virtude da ausência do trabalho, seja pela incapacidade laboral” (idem), dando início à previdência social. O seguro contra acidentes de trabalho foi criado em 1884, sendo custeado pelos empresários.

Sob influência Alemã, a França instituiu em 1898 a assistência à velhice e acidentes de trabalho, tendo a Inglaterra feito o mesmo em 1907.

Saindo da Europa, o México editou pela primeira vez um texto sobre seguro social, contemplado na Constituição de 1917. Posteriormente, em 1919, ano da criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Tratado de Versalhes indicou a importância do seguro social em todos os países e recomendou sua inserção nas constituições federais.

A expressão seguridade social foi empregada pela primeira vez nos Estados Unidos ao criar medidas de “assistência e seguros, versando acerca do seguro desemprego e aposentadorias” (ibidem) sem prévia contribuição dos beneficiários. “O plano Beveridge, apresentado ao parlamento do Reino Unido em 1942, introduziu um novo conceito, o de seguridade social, considerado oposto à lógica do seguro” (BOSCHETTI, 2006, p. 39), produzindo concepção ampla de direito, porém com a contribuição de toda a população. A partir de daí, o Plano Beveridge materializou o

Welfare State (Estado de Bem-Estar Social ou Estado Providência), onde o Estado atua na implantação de políticas distributivas e integrativas.

Discutindo as contradições acerca das afirmações de analistas como James Malloy, Jaime Oliveira e Sônia Teixeira sobre o impacto que teve o Plano Beveridge na proteção social brasileira, Boschetti (2006, p. 40) evidencia que o desenvolvimento dos debates internacionais sobre os sistemas de proteção social influenciou diretamente na direção dada à proteção social previdenciária brasileira.

Desde então, vários instrumentos internacionais<sup>2</sup> buscaram concretizar a seguridade social como direito, tendo destaque a Declaração Internacional dos Direitos Humanos (1948), aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, que eleva a seguridade social à categoria de direito fundamental da pessoa humana.

## **1.2 A proteção social brasileira**

Devido à colonização do país e durante todo o período Colonial e Brasil Império, a proteção social brasileira teve suas manifestações baseadas na tradição portuguesa, que a partir da implantação de Santas Casas de Misericórdia oferecia assistência hospitalar aos pobres. Os serviços prestados incorporavam características assistenciais e de ajuda mútua, quadro que se modificou com a República Velha, onde o universo dos assistidos era limitado aos trabalhadores e os recursos provinham de “caixas”.

O termo *aposentadoria* foi utilizado pela primeira vez na Constituição Federal de 1891 e era um benefício para casos de invalidez, restrito a funcionários públicos. Em 1919, o Decreto Legislativo Nº 3.724 atribuiu ao empregador a responsabilidade de arcar com as despesas de assistência médica e indenização aos empregados.

---

<sup>2</sup> Segundo Miranda (2007, p. 5) - Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), Carta Social Européia (1961), Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Em 1923, a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682) autorizou a criação de caixas de aposentadorias e pensões para ferroviários, que seriam utilizadas para o pagamento de assistência médica, indenização, aposentadorias por invalidez, tempo de serviço e pensão por morte. A partir daí, outras caixas de aposentadorias e pensões foram criadas visando a cobertura de riscos sociais, agregando trabalhadores de várias categorias profissionais (bancários, comerciários, industriários, empregados em transporte e etc.).

Desde os anos 20, certas categorias profissionais estão asseguradas sob o regime da aposentadoria como seguro obrigatório denominado previdência social. A Lei Eloy Chaves, de 1923, tornou a aposentadoria um direito. Esta era financiada paritariamente pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregados e possuía o caráter de uma obrigação legal à qual os trabalhadores e empregados eram submetidos. A estrutura dos “seguros sociais” está implementada no Brasil desde o início do século XX. Os primeiros benefícios da previdência social eram bastante modestos e restritos a algumas poucas categorias, e assim eles permaneceram por vários anos [...] (BOSCHETTI, 2006, p. 69).

O Brasil, até meados de 1930, não entendia a pobreza como uma expressão da questão social, sendo ela considerada caso de polícia e tratada através dos aparelhos repressores do Estado. “Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos” (SPOSATI, 2007, p. 41).

A Constituição Federal de 1934, no que tange a proteção social, foi a primeira a utilizar-se do termo *previdência* (sem o complemento *social*) e prevê “assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo de salário e emprego, além de prever a instituição da previdência” (MIRANDA, 2007, p. 7) mediante tríplice contribuição (Estado, empregador e empregado), garantindo cobertura em casos de velhice, invalidez, maternidade, acidente de trabalho e morte. Já em 1937, a Constituição Federal utilizou a expressão *Seguro Social* em substituição a *previdência*.

A assistência aparece em 1942 com a criação da Legião Brasileira da Assistência – LBA (Decreto Lei Nº 4.890), extinta em 1998 (Lei Nº 9.649).

Em 1946, a Constituição Federal imprime a expressão *previdência social* “mantendo o custeio tripartite do sistema, prevendo prestações relativas aos eventos maternidade, doença, velhice, invalidez e morte” (idem). O seguro desemprego foi

garantido na Carta Magna de 1967 (embora efetivamente instituído somente nos anos 1980), assim como a garantia de aposentadoria integral para mulheres após 30 anos de trabalho.

Entre os anos de 1967 e 1977, foram instituídos a integração do seguro acidente de trabalho à Previdência Social, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural e o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, com o objetivo de integrar ações de assistência social, previdência social, assistência médica, administração financeira e patrimonial através do Ministério de Assistência e Previdência Social.

Sendo o Brasil um país com altos índices de concentração de riquezas, grande parte dos brasileiros, situam-se em condições de subalternidade, pobreza e exclusão social, acentuando as desigualdades sociais.

Subalternidade porque sofrem a todo o momento com a dominação e exploração impostas, além das injustiças e opressão, desfavorecendo a autonomia e o protagonismo do indivíduo. Pobreza, pois o indivíduo não consegue ter acesso aos bens e serviços produzidos socialmente, ficando a margem da riqueza produzida, além de ter limitado o exercício de seus direitos e possibilidades, seja por sua crença, raça, etnia, orientação sexual, gênero e etc., o que o leva, por consequência a uma situação de exclusão, já que não há sentimento de pertencimento àquela sociedade.

Podemos afirmar que pobreza, exclusão e subalternidade são produções reproduções das relações sociais, culturais, políticas e econômicas de um país, ou, nas palavras de Yazbek (2004, p. 34) são “indicadores de uma forma de inserção na vida social, de uma condição de classe e de outras condições reiteradoras de desigualdade (...) expressando as relações vigentes na sociedade”.

A questão social diz respeito ao conjunto de expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. (...) A questão social expressa portanto disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e do poder estatal (IANNI apud IAMAMOTO, 2004, p. 17).

A responsabilidade de tratar esses “problemas” era repassada às instituições de caridade, especialmente àquelas atreladas às igrejas. A saúde dos pobres e miseráveis era tratada nas Santas Casas de Misericórdia, os velhos iam para asilos e os loucos para manicômios. O papel do Estado era, basicamente, de agente fiscalizador dessas ações, que além de tudo, prezavam pela ordem do país, pois no Brasil a promoção da seguridade social partiu “da garantia de direitos derivados do exercício de um trabalho assalariado, conforme a lógica do seguro” (BOSCHETTI, 2006, p. 69-70). Ainda segundo a autora:

[...] Até o final dos anos 60, essa lógica manteve-se praticamente inalterada, mas não se converteu em uma situação de proteção social generalizada. A partir de meados dos anos 70, a lógica do seguro começou a sofrer modificações, e certos direitos à saúde e alguns benefícios previdenciários passaram a ser garantidos de modo desvinculado dos direitos do trabalho, submetendo-se mais a uma lógica de “direito de cidadania (BOSCHETTI, 2006, p. 70).

O período pós-ditadura militar, em especial a década de 1970 e o início da década de 1980 foi marcado pela reação burguesa à crise do capital e, em consequência, pela insatisfação popular frente às condições de vida e de trabalho da sociedade brasileira. Nesta época, foram registradas as maiores taxas de desigualdade social, onde a miséria e o desemprego eram gritantes e as condições para enfrentá-los pareciam insuficientes.

[...] a fase expansiva do capitalismo maduro começou a dar sinais de esgotamento em fins dos anos 1960, com consequências avassaladoras nas últimas décadas do século XX para as condições de vida e trabalho das majorias, rompendo com o pacto dos anos de crescimento, com o pleno emprego keynesiano-fordista e com o desenho social-democrata das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 112).

Diante da realidade posta até então, a articulação de forças sociais, evidenciada por movimentos sociais urbanos e rurais, sindicatos e igreja, apresenta ao Estado, demandas por programas sociais como forma de enfrentar a pauperização e a miséria, buscando romper a situação atual e garantir direitos e acesso a serviços sociais. “O social torna-se campo de reivindicação coletiva onde os segmentos espoliados se manifestam e exigem um novo direcionamento das propostas sociais” (SPOSATI et al., 2007, p. 21).

Com a adesão do Brasil ao neoliberalismo, mesmo que com caráter tardio (década de 1990) e a expansão do capital, que visa apenas o lucro, incentiva a individualidade e a competitividade, empobrece as relações sociais, minimiza o espírito da solidariedade e, por fim, causa catástrofes ambientais irreversíveis, teve início uma marcha para a “transição democrática fortemente controlada pelas elites para evitar a constituição de uma vontade popular radicalizada” (SADER apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 138), uma vez que era enorme a quantidade de demandas sociais apresentadas, advindas do aprofundamento da questão social.

Na defesa da legitimidade e do *status* de funcionalidade econômica, o Estado capitalista lança mão de mecanismos contraditórios a sua lógica numa tentativa de manutenção de uma “ordem social” que satisfaça tanto as classes subalternas quanto a burguesia, utilizando para tanto as políticas sociais.

Não raro, as tentativas de explicação da emergência do Estado social no Brasil fazem referência a duas características intrínsecas ao sistema de proteção social. A primeira é que as legislações sociais, que conheceram forte expansão em períodos de regime de governo autoritário, seriam compreendidas como parte de uma estratégia para obter a aquiescência dos trabalhadores ao projeto econômico e político governamental. Nessa lógica, os direitos sociais seriam, ao mesmo tempo, uma espécie de compensação pela perda dos direitos políticos e uma maneira de o governo obter a legitimidade necessária à manutenção do regime autoritário [...] (BOSCHETTI, 2006, p. 70).

A referida autora explica ainda que esta particularidade faz parte de uma outra característica do sistema brasileiro de proteção social no que se refere à garantia de direitos previdenciários: seu caráter fundado no populismo e no corporativismo, sendo então a proteção social interpretada como mecanismo de integração social.

Nesse cenário, sobretudo a política de assistência social “começa a se configurar como uma esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços [...] como mecanismo político de amortecimento de tensões sociais” (SPOSATI, 2007, p. 42), ou seja, o Estado vê na assistência social uma via de mão dupla que pode ser utilizada como estratégia de ação na manutenção do sistema capitalista, conforme discutiremos posteriormente.

### 1.3 Legislação trabalhista e proteção social brasileira

De acordo com Pereira (2006), a proteção social brasileira não se apoiou firmemente nas pilstras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou uma estratégia que impedisse a queda e reprodução dos estratos sociais majoritários da população que vive em extrema pobreza.

Segundo a autora, o padrão nacional de proteção social sempre se caracterizou pela seletividade dos gastos sociais e oferta de serviços e benefícios públicos, heterogeneidade e superposição de ações, incerteza financeira, entre outras. Isto porque as políticas sociais brasileiras tiveram seus momentos de expansão durante períodos de regimes autoritários e as intervenções públicas são próprias de modelos conservadores e típicas de modelos liberais, ou seja, tópicas e seletivas, autoritárias e desmobilizadoras de conflitos sociais.

Para melhor compreender a historicidade da proteção social brasileira e os avanços concernentes à legislação social, vamos utilizar as balizas temporais, assim como faz Pereira (2006), analisando as peculiaridades de cada período.

O período anterior a 1930, denominado *laissez-faire* ou *laissefariano* foi marcado, conforme sinalizado anteriormente, pela economia agroexportadora e um estado que não planejava nem regulava a provisão social, deixando a responsabilidade a cargo do mercado – que atendia demandas e preferências individuais, da iniciativa privada não mercantil – com respostas tópicas e informais às demandas apresentadas pelos pobres e da polícia - que controlava e reprimia as expressões da questão social então emergentes. Não havia sequer uma política capaz de regular um valor mínimo para os rendimentos.

Como podemos verificar, a ação do Estado baseava-se apenas em atender caos emergenciais, de populações empobrecidas, com respostas fragmentadas e morosas. Mesmo de forma limitada e precária, aconteceram avanços relacionados ao trabalho e previdência, como a já citada Lei Elói Chaves, Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e do Código Sanitário, além de uma legislação “voltada para a regulação e a provisão de contingências ligadas ao trabalho – acidentes, férias, trabalho do menor e da mulher, velhice, invalidez, morte, doença, maternidade” (PEREIRA, 2006, p. 128). Saúde, educação e habitação tiveram um tratamento residual.

O período populista desenvolvimentista, entre 1930 e 1964, marcado por governos provisórios, teve destaque pela passagem à economia urbano-industrial, mas principalmente pela chamada “Era Vargas”, no que diz respeito a legislação trabalhista e conquista de direitos sociais para os trabalhadores.

A “Era Vargas” representou um longo período multifásico e com relações complexas com a classe trabalhadora e com o sindicalismo, conforme Antunes (2006, p. 500), pois a primeira fase foi autocrática e bonapartista, especialmente após o golpe do Estado Novo, na segunda fase apresentou sua face ditatorial e na terceira fase adotou feição reformista, após eleições democráticas e diretas.

Estabeleceu-se nesse período uma relação com a classe trabalhadora, que deixou de ser criminalizada e apresentada como caso de polícia e passou a ser tratada como questão social, e a questão social passou a ser politizada e o trabalho entrou para a agenda estatal. Vargas recebe o título de *pai dos pobres* (grifo nosso), ainda que, freqüentemente, utilizasse “deportação, tortura, cárcere, estado de sítio, lei de segurança nacional etc.” (idem).

Em seu projeto político de dominação burguesa, Vargas ancorava nos trabalhadores operários, seu equilíbrio, força e suporte para representar interesses e administrar conflitos das classes trabalhadoras. Sua relação com a classe trabalhadora ia além, chegando ao setor agrário, do qual representava.

Seu governo representou o maior avanço no que concerne à legislação social e trabalhista já existente no país, tendo centralidade a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, que captou as principais reivindicações dos trabalhadores e concentrou numa só lei, elaborada para as massas trabalhadoras. “Mas atenção: para atrair a massa trabalhadora, foi preciso reprimir brutalmente as lideranças operárias e sindicais de esquerda” (ANTUNES, 2006, p. 501).

Conforme acrescenta Pereira (2006), os principais fatos históricos e medidas de proteção social desse período foram:

Década de 1930: criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da Carteira do Trabalho, da Legislação Trabalhista, do Ministério da Educação e Saúde e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão; a promulgação da Constituição Federal de 1934 e a criação do Conselho Nacional de Serviço Social.

Década de 1940: Instituição do salário mínimo, reestruturação do Ministério da Educação e Saúde, promulgação e consolidação da CLT, criação do imposto

sindical, do Serviço de Alimentação da Previdência Social, da nova legislação sobre acidentes de trabalho, do Serviço Especial de Saúde Pública, do Departamento da Criança, da Comissão Nacional de Alimentação, do Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), do Serviço Social da Industrial (SESI), do Serviço Social de Aprendizagem Industrial (SENAI), promulgação da Constituição Federal de 1946, entre outros.

Década de 1950: Resgate da retórica nacionalista, aumento do salário mínimo, congelado há quase uma década, incentivo ao crescimento e à diversificação industrial, maior intervenção do Estado na economia e na sociedade com a produção de bens intermediários e de capital, criação da Petrobrás e Eletrobrás e do Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE), hoje BNDES – Banco de Desenvolvimento Econômico e Social. Ainda, criação da SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, mostrando uma preocupação do governo pelas questões regionais e a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento.

Na década de 1960: estagnação econômica, intensa mobilização das massas em torno de pleitos por reformas econômicas e sociais, elaboração do Plano Trienal, contemplando reformas institucionais de base – administrativa, bancária, fiscal e agrária, criação do Estatuto do Trabalhador, da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), criação do 13º salário, do salário família para o trabalhador urbano e promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

O período seguinte, denominado tecnocrático-militar, que, segundo Pereira (2006) foi de 1964 a 1985, incluiu também a fase de abertura política do país. Assim como o período anterior, este também foi composto por vários governos e o Estado passa de uma organização populista a tecnocrática e centralizada, com dominação das elites civis e militares.

As reformas institucionais de reestruturação da máquina estatal privilegiaram o planejamento direto, a racionalização burocrática e a supremacia do saber técnico sobre a participação popular. O modelo econômico se revelou concentrador e excludente, menosprezando as massas em favor da valorização do capital estrangeiro e da concepção de que política social é decorrência do desenvolvimento econômico.

Nesse período, apesar de decretados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Estatuto da Terra, adotou-se as seguintes medidas: arrocho salarial, redução das inversões públicas, controle de crédito, do aparelho arrecadador e do sistema tributário, estatização de áreas de infra-estrutura, de indústria pesada e de insumos básicos, esvaziamento do poder de pressão dos sindicatos e de suas funções específicas, proibição de greves e substituição da Justiça do Trabalho pelo Executivo federal no processo de decisão dos reajustamentos salariais, além de “prevalecer formas de usurpação do poder Judiciário, do Legislativo e da sociedade organizada” (Pereira, 2006:136). Não podemos deixar de citar o Ato Institucional Nº 5 (AI-5), documento de maior expressão do período, que marca este período da ditadura militar como o mais repressivo, opressor e cruel.

Após 1974, quando já se tinha há alguns anos definido o modelo econômico e político e a fim de reaproximar Estado e sociedade, a política social ganhou objetivo próprio, deixando de representar apenas um meio de acumulação de riqueza e extensão da economia ou conforme Pereira (idem) uma espécie de “cortina de fumaça”.

As medidas sociais que mais se destacaram nesse período, segundo Pereira (2006) foram: o Programa de Desenvolvimento Social do Nordeste; a reformulação dos mecanismos financeiros do Sistema Financeiro de Habitação (SFH); a Ação Sanitária para o Nordeste; a nova sistemática do Plano Nacional de Saneamento; a criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU) e Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano; o Plano Básico para Ação Sanitária para a Amazônia; Organização das Ações de Vigilância Epidemiológica; o Estabelecimento do Sistema Nacional de Transportes Urbanos; Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (PRONAM), de saneamento básico, de saúde materno-infantil (PSMI), do bem-estar do menor, de desenvolvimento de comunidades rurais (PRODECOR), de atendimento ao pré-escolar e ao ensino de 1º grau e, finalmente, amparo previdenciário – renda mensal vitalícia, para maiores de 70 anos e para inválidos.

Voltado à área do trabalho, tivemos o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e ações governamentais voltadas ao estabelecimento de diretrizes para destinação de recursos para o setor, preparação de mão-de-obra, proteção ao trabalho e apoio técnico em geral.

Contudo, os últimos cinco anos desse período (1980 a 1985) foram marcados por uma forte desarticulação com as propostas governamentais anteriores. A diminuição de gastos com políticas sociais, entre outros fatores, fez com que o país sofresse uma desaceleração no crescimento, gerando aumento do desemprego, quedas dos salários, contenção de gastos com assistência médica previdência, restrição dos financiamentos para habitação de interesse social e incapacidade Estatal de responder às demandas sociais no que diz respeito a suas necessidades básicas.

Já no período de transição para a democracia liberal, de 1985 a 1990, denominado “Nova República” ou “Transição Democrática” as políticas concretizadoras de direitos sociais receberam atenção especial, principalmente após a promulgação da Constituição Federal (1988), resultado de mobilizações sociais, como vimos no capítulo anterior. Os significativos avanços políticos e sociais das décadas de 1980 conferiram ao período o significado de “década da redemocratização”.

O sistema de Seguridade Social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social) fortaleceu as políticas sociais brasileiras. Mecanismos constitucionais como de controle social, incentivo a participação popular, o plebiscito, o referendo e a ação popular vieram com a intenção de fortalecer a sociedade civil e sua relação com o Estado, mesmo que, muitas vezes, essa participação seja regulada.

[...] Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, descentralização político-administrativa”, controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram, de fato, a construir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotada no país (PEREIRA, 2006, p. 152).

O início desse período foi marcado pelo Plano Cruzado, Plano de Metas de sustentação do crescimento e combate a pobreza, Política emergencial de alimentação, criação do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, lançamento da primeira versão do Plano Nacional de Reforma Agrária e instituição do seguro-desemprego.

Porém, nos anos posteriores, o Brasil vivenciou a redução do poder de aquisitivo dos trabalhadores e a reprodução da desigualdade, apoiados pelo Plano Bresser e na “política do arroz com feijão”.

Apesar das tentativas governamentais em impor dificuldades na regulamentação dos dispositivos constitucionais, utilizando para isso a edição de Medidas Provisórias, o que acontece até os dias atuais, podemos dizer que a Carta Magna é ainda um diamante a ser lapidado, pois prevê muito mais do que já foi feito, como:

[...] maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; universalização do acesso a benefícios e serviços; ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como um contraponto ao seguro social, de caráter contributivo; controle democrático exercido pela sociedade sobre os atos e decisões estatais; redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; e adoção de uma concepção de “mínimos sociais” como direito de todos (PEREIRA, 2006, p. 153).

As esferas sociais como Educação, Saúde, Previdência Social e Assistência Social representam também alvo de progresso na redação constitucional. A Educação reafirmou o princípio da universalidade no ensino fundamental, a gratuidade do ensino público em todos os níveis, deu novo sentido às creches e manteve o compromisso com a erradicação do analfabetismo, além de prever valores mínimos a serem repassados pelas três esferas de governo à pasta.

A Seguridade Social, com o fundo de orçamentos únicos, concebeu o SUS – Sistema Único de Saúde, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social e a igualdade de direitos previdenciários aos trabalhadores rurais e urbanos.

Com relação à esfera trabalhista, a Constituição Federal representa ganhos significativos, a saber: redução da jornada semanal de trabalho, de 48 para 44 horas; redução de 06 horas para os turnos de revezamento; férias anuais remuneradas com direito a 1/3 de salário; extensão do FGTS a todos os trabalhadores, licença paternidade e ampliação da licença maternidade de 90 para 120 dias; elevação de 12 para 14 anos na idade mínima para se começar a trabalhar; fixação de valores para horas extraordinárias de trabalho; direitos iguais para trabalhadores urbanos, rurais e domésticos; reconhecimento do direito a greve e autonomia sindical; inclusão do seguro-desemprego a todos os trabalhadores; pagamentos de abono no âmbito do PIS-PASEP (Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e extensão aos aposentados, aos benefícios dos trabalhadores ativos.

Todos os avanços representados pela Constituição de 1988 ainda não se concretizaram no Brasil, ou, como diz Pereira (2006, p. 156), ainda “não frutificaram na prática”, pois são alvos constantes da contra-reforma conservadora, reforçada a partir da década de 1990.

O crescente processo de internacionalização da economia fez com que as elites brasileiras (latifundiários, empresários, industriais, entre outros), passassem a lutar contra os avanços constitucionais, clamando por “desestatização, desregulamentação econômica e social, privatizações do patrimônio e dos serviços públicos e flexibilização do trabalho e da produção” (PEREIRA, 2006, p. 157), impondo, portanto, resistência ao ideário da classe trabalhadora e assalariada que, por sua vez, passou a lutar, mesmo que com poder desigual, pela manutenção dos direitos sociais conquistados.

Assim, as reformas progressistas dos que acreditavam na transição democrática caíram por terra, submergindo a crise e a instabilidade macroeconômicas, que tiveram como principais medidas, o retorno das práticas assistencialistas, clientelistas e manipuladoras, a paralisação, descontinuidade, retrocesso, extinção ou engavetamento de várias conquistas ou propostas reformistas, a redução orçamentária e o desmonte da área social e a oposição governamental aos avanços constitucionais, com o uso de manobras que visavam retardar ou dificultar a regulamentação ou mesmo descumprir vários dispositivos da Constituição. Dessa forma constituiu-se o ideário neoliberal no Brasil.

O neoliberalismo, que impera dos anos 1990 até os dias atuais, tem sido o período que mais incorporou as determinações externas de mudanças econômicas, políticas e sociais. Tendo como princípios a liberação e a desregulamentação, o neoliberalismo propõe reformas estruturais de acordo com os moldes ditados em cada país.

Ancorada na tese de que este novo cenário não comportava mais a excessiva presença do Estado, a ideologia neoliberal em ascensão passou, cada vez mais, a avalizar políticas de ingerência privada. Isso teve como resultado uma alteração na articulação entre Estado e sociedade no processo de proteção social, concorrendo para o rebaixamento da qualidade de vida de consideráveis parcelas da população do planeta (PEREIRA, 2006, p. 159).

No Brasil, desde então iniciaram várias reformas, que estão concluídas, em andamento ou foram parcialmente adotadas: no setor financeiro temos agora leis que dão maior autonomia aos bancos; na economia, a liberalização do comércio, a reforma tributária e as privatizações e na área social, as reforma previdenciária e trabalhista, todas com intenção de reduzir a participação do Estado nas políticas, bem como minimizar os direitos sociais já conquistados.

A respeito das reformas e da ausência delas, como a reforma agrária ainda não concretizada no Brasil, Mercadante apud Pereira (2006, p. 171) afirma que elas

Fazem parte dessa política o desmonte dos direitos sociais sacramentados pela legislação trabalhista, o desmoronamento do patrimônio público, por meio de um amplo processo de privatizações e a retirada do apoio estatal e “importantes setores produtivos, como a agricultura”.

O desmantelamento causado pela política neoliberal na área social “inevitavelmente conduzirá a maior degradação das condições de vida dos trabalhadores e a um aumento da precarização do trabalho e da segurança social” (PEREIRA, 2006, p. 178), que atingirá diretamente a política de assistências social, uma vez que é a política que diretamente lida com os “despossuídos” do mercado de trabalho e tem a responsabilidade na provisão dos mínimos sociais.

#### **1.4 Regulamentação da política de Assistência Social no Brasil: marcos legais**

Conforme Boschetti (2006, p. 179), as intervenções assistenciais predominantes no Brasil até a década de 1980 faziam da assistência social uma estratégia de “ajuda provisória às ‘incapacidades’ individuais e um instrumento clientelista dos poderes públicos”

Durante um longo período, a assistência social permaneceu carregada de enfoque assistencialista, paternalista e caritativo, acentuando traços de inoperância, já que sua prática se dava de forma fragmentada, descontínua e deteriorada, que muito pouco contribuía para uma tentativa de garantia de direitos do cidadão, seu protagonismo ou emancipação.

[...] A nebulosidade entre as ações públicas e privadas e a inexistência de uma política explícita para a área limitavam a assistência social a uma ação residual em matéria de recursos financeiros, fragmentada no âmbito dos programas e benefícios, indefinida quanto a seus objetivos e funções e ineficaz quanto à redução da pobreza (SPOSATI apud BOSCHETTI, 2006, p. 180).

Diante dessa realidade, as ações assistenciais públicas apresentavam um caráter de caridade, tornando ainda seu investimento irregular e descontínuo, “respondendo muito mais a um dever moral de ajuda que a um dever legal de garantia de direitos” (idem).

No quadro denominado *Nova República e a Assistência Social*, Sposati (2005) apresenta os principais marcos da assistência anteriores à Constituição Federal, em que foram realizados debates, seminários, entre outras coisas, com o objetivo de colocar a assistência na pauta de discussões da agenda política do país.

Foram eles:

- Em 1986: Portaria Nº 3.764, de 21 de maio – cria a Comissão de apoio à Reestruturação da Assistência Social; Seminário sobre Políticas de Bem-Estar Social, que trouxe ao debate a assistência social como política de cidadania; Secretário de Estado de Promoção Social de São Paulo processa articulação governamental com políticas de assistência social e com a contribuição de consultores elabora o documento “Desafios Atuais para a Assistência Social: A Busca de Alternativas” (Karsh, Cohn e Draibe); Estruturação da Secretaria de Assistência Social no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Seminário Nacional realizado em Recife entre a Legião Brasileira da Assistência (LBA) e Departamento de Serviço Social da UFPE; I Seminário Nacional sobre “As Políticas da Nova República: Transformação da Assistência Social no País”, realizado pela PUC/SP e ASSELBA/SP; I Simpósio de Assistência Social Pública realizado pela UFSC em Florianópolis.

- Ano de 1987: Finep cria as bases para um programa de pesquisa sobre a criança e o jovem de baixa renda, buscando viabilizar a investigação no campo da assistência social (RJ); Pesquisa que permitiu a análise da identidade e efetividade das políticas de assistência social realizada em convênio entre instituições como PUC/SP/LBA; Seminário “O Serviço Social nas Relações Sociais, movimentos populares e alternativas de políticas sociais” realizado em Brasília pela ANAS; I

Encontro de Assistentes Sociais das Prefeituras de Santa Catarina, realizado em Florianópolis e I Simpósio Nacional Sobre a Assistência Social, realizado em Brasília pela Câmara dos Deputados.

No texto intitulado “Os debates e embates políticos no processo legislativo de criação da seguridade social na Assembléia Constituinte”, Boschetti (2006) trava uma rica discussão histórica sobre os fatos políticos que antecederam a promulgação da Constituição Federal e os principais acontecimentos que fizeram gerar o texto da Seguridade Social disposta na Carta Magna.

Especialmente quando a autora trata da “Ofensiva conservadora e a seguridade social na “Constituição Cidadã”, temos a clareza das dificuldades impostas pelo poder legislativo com relação à seguridade social, tanto no que diz respeito ao seu modelo e financiamento quanto em sua cobertura.

Dos embates entre essas posições políticas divergentes e mesmo contraditórias e das negociações presentes nesses confrontos nasceu a Constituição atual, que, pela primeira vez, estabeleceu um sistema de seguridade social. A versão final promulgada em 05 de outubro de 1988, mesmo tendo que absorver as proposições do grupo conservador, conseguiu guardar parte das reivindicações dos trabalhadores e da população, sobretudo no tocante a seguridade social [...] (BOSCHETTI, 2006, p. 176).

O tripé da Seguridade Social (C.F. 1988), composto por Saúde, Previdência Social e Assistência Social, representa um marco na garantia de direitos sociais aos cidadãos, o que pode ser representado por diversos fatores que indiscutivelmente são avanços jamais antes alcançados, como a universalidade da cobertura da saúde, a seletividade e distributividade dos benefícios previdenciários, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a diversificação das fontes de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

#### **1.4.1 Constituição Federal de 1988**

Compreendida como política pública de garantia de direitos sociais, a assistência social, a partir da Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, passa a fazer parte do tripé da seguridade social, que compreende também a saúde e a previdência social (artigo 194), devendo ser prestada pelo Estado a quem

dela necessitar, independente de prévia contribuição<sup>3</sup>, objetivando entre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância, adolescência e velhice, a promoção da integração ao mercado de trabalho, atenção a pessoas com deficiência e a garantia do Benefício de Prestação Continuada – BPC<sup>4</sup>, de acordo com normativas legais (artigos 203 e 204).

Como política de proteção social<sup>5</sup>, a assistência social insere-se a partir daí no campo dos direitos, da cidadania, da responsabilidade estatal e da universalização do acesso. “Todavia, esta inflexão, ocorrida já em ambiente de globalização, deixou a expansão de direitos sociais mais no campo da retórica do que em sua efetivação universal” (SPOSATI, 2001, p. 61).

A realidade brasileira tem mostrado que, no que diz respeito à assistência social, os avanços tem sido gradativos, porém vêm acontecendo muito lentamente, visto que ainda convivemos com o fantasma do paternalismo envolvendo as políticas sociais, bem como ações de benemerência e caridade, substituindo de forma equivocada e assistencialista a noção de assistência social e de solidariedade.

A questão social, entendida hoje como multifacetada, expressa perdas concretas nos padrões de proteção social da sociedade brasileira, atingindo diretamente o mundo do trabalho, principalmente devido ao desemprego.

---

<sup>3</sup> Política não contributiva é aquela que não estabelece condições ou contrapartidas prévias para seus usuários. Referenciando Pereira (2006, p. 25), políticas não contributivas podem ser “distributivas (distribuidoras de benefícios e serviços, a partir de um fundo público constituído para esse fim) ou redistributivas (redistribuidoras de bens e serviços mediante a retirada de recursos de quem tem para dá-los a quem não os tem), tendo como referência o status de cidadania do beneficiário, e não formulas contratuais estabelecidas formalmente.

<sup>4</sup> O benefício de Prestação Continuada – BPC, circunscreve-se à manutenção de renda destinada a idosos com mais de 67 anos (Lei Nº 9.720/98) e a pessoas portadoras de deficiência, cujas rendas familiares per capita não ultrapassem até um quarto do salário mínimo. O valor do benefício é de um salário mínimo.

<sup>5</sup> Segundo Di Giovanni (BRASIL, 2005, p. 31), entende-se por proteção social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. A proteção social deve garantir a segurança da acolhida, segurança de sobrevivência (rendimentos e autonomia) e a segurança do convívio ou vivência familiar.

O capitalismo neoliberal que convivemos hoje reforça, acima de tudo, a despolitização das relações sociais e a competição de forma desordenada, gerando, além do desemprego, pobreza e violência. Nesse sentido, o papel da assistência social deve ser, sobretudo, de garantir os direitos, a gestão democrática e a participação dos usuários na política.

[...] num contexto marcado pelo crescimento da miséria, das desigualdades sociais e de constantes violações de direitos é que se coloca a importância da assistência social como política pública no Brasil. Num país que não chegou a construir um sistema de proteção social, em que a cidadania sempre foi um privilégio para os incluídos no mercado, a defesa da política de assistência social, na perspectiva dos direitos, da justiça social, da redistributividade e da cidadania, assume uma dimensão estratégica no sentido de ampliar a capacidade das classes subalternas de alterar o já dado, e construir novas possibilidades para a conquista de políticas sociais universalizantes, do seu reconhecimento enquanto sujeitos de direitos e da construção da sua hegemonia (OLIVEIRA, 2007, p. 21).

Historicamente o Estado brasileiro exerceu papel centralizador no que diz respeito à implementação de políticas de desenvolvimento social e econômico, atuando como regulador das tensões e conflitos entre trabalho e capital. Com isso, nosso sistema de proteção social sempre apresentou um elevado nível de fragmentação, seletividade e intervenção focalizada, agravados pelo pouco investimento em qualidade e expansão do atendimento e carência de recursos financeiros.

O sistema capitalista e suas transformações ressaltam que o capitalismo também se modifica para o auto-sustento e essas mudanças, conhecidas por nós, não são fatos isolados no tempo e no espaço e sim constantes e necessárias para a própria reprodução do sistema, que a cada dia torna-se mais cruel e opressivo, destruindo e precarizando o trabalho e suas relações, privatizando empresas, formando impérios e priorizando o econômico em detrimento do social.

A assistência social como política social governamental de redução da miséria, garantia de direitos e acesso a benefícios, serviços, programas e projetos, vêm sendo enfrentada, com debates e muitas dúvidas acerca de sua efetividade, tanto no que tange ao objetivo do Estado capitalista em sua promoção, quanto no

que diz respeito ao retorno, principalmente no quesito qualidade, recebido por sua clientela.

Em face à garantia de direitos sociais, as prestações na área da assistência social são duas: serviços e benefícios. Serviços são ações assistenciais de dever do Estado (sem exclusão do dever da família), de caráter continuado, destinados à melhoria da qualidade de vida da população através do atendimento às necessidades básicas, destacando o amparo à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social, às pessoas que vivem em situação de rua, assegurando alimento, saúde, educação, lazer, profissionalização, cultura, liberdade, respeito e dignidade, convivência familiar e comunitária, entre outras coisas.

Já os benefícios são caracterizados por sua natureza pecuniária, sendo geralmente realizado mediante pagamento em dinheiro ou bens de consumo.

Os programas compreendem “ações integradas e complementares, com metas, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os serviços assistenciais” (MIRANDA, 2007, p. 284), com prioridade para a inserção profissional e social.

Projetos de enfrentamento da pobreza, de acordo com Miranda (idem) são

[...] desenvolvidos de forma articulada e participativa, envolvendo diferentes áreas governamentais, não governamentais, com a cooperação entre organismos governamentais, não-governamentais e da sociedade civil, compreendendo a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, a fim de subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes assegurem meios, capacidade produtiva e de gestão para a melhoria da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social.

Assim, para oferecer estes serviços, benefícios, programas e projetos, mesmo ocultando sua essência de classe, o Estado lança mão de reivindicações imediatas e demandas sociais e econômicas, envolvendo os mais diversos sujeitos, interesses e racionalidades, a ponto de dar aparentemente respostas positivas aos problemas apresentados pelas classes subalternas (mesmo após possíveis conflitos) a ponto que as mesmas sejam funcionais aos interesses do capital.

A esse respeito, a assistência social tem ainda um grande enfrentamento: acabar com o primeiro-damismo na política, pois só favorece aos interesses do

capital e reveste a assistência social de uma política de troca de favores, perdendo seu sentido de direito de cidadania e seu caráter crítico de construção da autonomia.

A nosso ver, o primeiro-damismo nada mais é que a elevação da condição privada de esposa de um governante (seja qual for a esfera de governo em que atue) ao posto público de provedora social, sem, na maioria das vezes, o mínimo de conhecimento que a área requer.

Do ponto de vista do direito e da cidadania, a ação social paralela ao governo realizada pela primeira-dama é a anti-presença do direito e a configuração plena da benemerência como prática do favor. Este caráter é inerente ao fato de ser “esposa do governante” mesmo que a personalidade dessa mulher e sua ética pessoal nas relações sociais seja de outra ordem. Não se trata sequer de uma ação filantrópica, pois esta é de âmbito privado exercida com dinheiro particular e não público ainda que o cidadão possa descontar suas doações do imposto de renda (SPOSATI apud TORRES, 2002, p. 10).

O caráter público da política de assistência social, por vários motivos apresenta dificuldades de se consolidar no Brasil devido a nossa tradição populista, patrimonialista e conservadora.

O desenvolvimento das políticas sociais está diretamente relacionado ao desenvolvimento da força de trabalho e ao incremento das demandas sociais, como a materialização dos Sistemas de Proteção Social (conceito que desde meados do século XX tornou-se integrante da Seguridade Social) que se constituem a partir de demandas históricas e expressam formas de relacionamento entre diferentes sujeitos sociais, além de outros fatores.

O sistema de proteção social nos sugere garantia de manutenção de renda independente do trabalho e da propriedade, segurança em relação a riscos e contingências sociais, prestação de serviços sociais e implica em ação do Estado na relação Estado x mercado, requerendo ainda normas e recursos.

[...] Como sistemas de mediação, as políticas de proteção social expressam, ao mesmo tempo, a capacidade das forças sociais de transformar suas demandas em questões políticas a serem inscritas na pauta das respostas governamentais às necessidades sociais que canalizam. As estruturas de proteção social criadas pelo Estado respondem a dada correlação de forças políticas que instituem atores sociais dentro do Estado e na sociedade, na criação de bases de sustentação necessárias à transformação das necessidades sociais em demanda política a ser equacionada no interior do aparato institucional (FLEURY apud RAICHELIS, 2005, p. 88).

A literatura marxista, segundo Schons (2003) visualiza a assistência social como política de outorga e de conquista. A outorga advém do Estado, com suas características paternalistas e clientelistas, ao passo que a conquista é característica da participação do povo através de lutas de classes, uma vez que apresentam demandas, discutem políticas, aprovam, desaprovam, aceitam ou descartam o que é devido.

[...] apresentam a outorga como uma ação do Estado de forma antecipatória quando o capitalismo chega a tal nível que haja excedente, sendo então possível distribuir. Já no que concerne à conquista, esta se dará no momento em que a luta de classes estiver de tal forma organizada ou quando a luta da classe trabalhadora chegar a tal ponto que seja capaz de exigir que o Estado lhe faça concessões (SCHONS, 2003, p. 30).

Através dessas lutas, as necessidades de subsistência são pauta de reivindicações dos trabalhadores, que pressionam os órgãos governamentais pela melhoria dos componentes necessários à sua sobrevivência (SPOSATI, 2007, p. 63).

Conseqüentemente, não cabe reduzir a assistência a um mecanismo voltado para o emergencial nem reduzi-la a ações paliativas devido ao seu caráter superficial e de urgência. A política deve ser pensada a partir das relações sociais de classe e fundamentalmente produzir bens e serviços a uma classe determinada.

No contexto capitalista, porém, as políticas sociais não se propõem a sanar as desigualdades, mas, pelo contrário, a mantê-las a custos políticos favoráveis, como forma de redução dos agravamentos dos conflitos sociais.

A incorporação das demandas dos subalternos, que ainda conformam as políticas sociais, põe em questão até que ponto essas políticas são ou não funcionais aos interesses da população. [...] Trata-se de uma relação que, sob a aparência da inclusão, reitera a exclusão, pois inclui de forma subalternizada, e oferece como bem-estar o que é na verdade direito. Mas é importante ter presente que a exclusão não é um movimento unívoco do Estado, pois é uma relação que, contraditoriamente, contém um espaço para luta pela conquista de direitos sociais (YAZBEK, 2006, p. 21-22).

A assistência social através de seus programas torna-se, assim, o “conjunto de práticas que o Estado desenvolve direta ou indiretamente, junto às classes subalternizadas, com aparente caráter compensatório das desigualdades sociais geradas pelo modo de produção” (SPOSATI, 2007, p. 64). Contudo, deve ser pensada como política de direito do cidadão e de responsabilidade do Estado, ou

seja, transitando “do assistencialismo clientelista para o campo da política social” (YAZBEK, 1998, p. 55).

A consolidação da assistência social como política pública de direito social exige o enfrentamento de importantes desafios por parte dos gestores, profissionais, conselhos, sociedade civil e demais envolvidos. No Brasil, apresenta-se de forma gritante a necessidade de reduzir a desigualdade, acabar com os grandes números de pobres e excluídos, já que “há um terço da população” (BRONZO; VEIGA, 2007, p. 9) vivendo desta maneira.

Para Torres (2007, p. 45)

A crescente vulnerabilidade social de grande parcela da população, as demandas reprimidas, a falência do modelo “clássico” de proteção social, o processo de consolidação da democracia e a universalização dos direitos sociais, com enfoque na família e nas formas alternativas de complementação de renda, todos esses fatores constituem o pano de fundo para o entendimento da atual política brasileira de assistência social.

Segundo Bronzo e Veiga (idem) “pobreza e exclusão são fenômenos que envolvem situações complexas, nas quais interagem vários fatores” e por esse motivo se torna tão difícil isolarmos apenas um ou outro para discutir a real causa do problema.

É mister reconhecer que falta de renda, de materiais, de condições de moradia, dificuldade de acesso a bens e serviços e de satisfação das necessidades básicas são componentes intrínsecos à pobreza e à exclusão e a superação desta condição requer, antes de tudo, a garantia de formas de acessar bens e serviços e ter supridas, mesmo que minimamente, as necessidades básicas.

Corroborando com Torres (2007, p. 45) a universalização das políticas de mínimos sociais via política de assistência social, “constitui-se na estratégia mais efetiva para uma garantia irrestrita dos direitos sociais no Brasil”. Contudo, as alterações introduzidas pela Constituição não são passíveis de auto-aplicação, necessitando, portanto, de regulamentações, trazidas a partir das relações entre Estado e sociedade e “construídas por meio de transformações cotidianas e das práticas políticas e sociais” (BOSCHETTI, 2006, p. 178).

### 1.4.2 Lei Orgânica de Assistência Social

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742), “produto de mobilização de segmentos sociais organizados com o objetivo de fortalecer a concepção da assistência social como função governamental e pública” (RAICHELIS, 2007, p. 123) foi aprovada em 07 de dezembro de 1993 para regulamentar o disposto na Constituição Federal de 1988.

A primeira redação da LOAS, apresentada em 1990 como resultado de um esforço teórico realizado em conjunto entre a Câmara Federal e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA (em convênio com a Universidade de Brasília – UNB/Neppos), foi vetada. [...] o processo de elaboração se tornou uma oportunidade de aprofundar reflexões teóricas que marcaram um verdadeiro divisor de águas nas análises da assistência social (BOSCHETTI, 2006, p. 188).

O primeiro desafio enfrentado pelo grupo foi o de conceituar a assistência social. O que é e o que de fato deve ser essa assistência que subitamente é reconhecida legalmente como direito social? Quais devem ser seus princípios e critérios? Quais são suas características intrínsecas? Qual é a lógica inerente ao seu desenvolvimento histórico? Quais são suas funções e conseqüências? (idem)

Diante de tantos questionamentos, “o esforço de precisão conceitual resultou na formulação de cinco princípios que sustentaram o projeto pré-elaborado” (ibidem):

O primeiro princípio busca superar as interpretações simplistas da assistência social, que vêem como uma atenção limitada aos pobres. Tal superação supõe situá-la como resultado de uma contradição fundamental: a coexistência, no modo de produção capitalista, da lógica da rentabilidade econômica e da lógica do atendimento às necessidades sociais [...].

O segundo princípio se refere à assistência social como política resultante da relação entre Estado e sociedade, devendo ser compreendida em sua perspectiva histórica [...].

O terceiro princípio afirma que a assistência, reconhecida como direito social, é um direito especial que se distingue dos direitos civis. Enquanto estes últimos são direitos individuais que não exigem a intervenção direta do Estado, o direito a assistência social é um direito coletivo que exige a participação estatal direta e efetiva. Assim, o Estado deve ter a primazia na garantia dos direitos assistenciais.

O quarto princípio preconiza que a assistência não deve ser guiada pela lógica contratual que preside a previdência social [...].

O quinto princípio defende que a organização e a gestão devem ser caracterizadas pela descentralização político-administrativa com direção única em cada esfera de governo e com participação direta da população. Essa participação deve se concretizar tanto na formulação como no controle da execução dessa política (BOSCHETTI, 2006, p. 188-189).

A aprovação da LOAS se deu posteriormente (1993), contando com a articulação de municípios, órgãos da categoria dos (das) assistente sociais – conjunto CFESS/CRESS, organizações não governamentais, movimentos sociais, sindicatos, entre outros.

Esta lei marca um novo momento no que tange a assistência social como política pública de garantia de direito, expressando mudanças fundamentais nas estratégias de combate a pobreza e subalternidade a que se submetem milhões de brasileiros.

Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e da garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (BRASIL, 2005, p. 32).

A LOAS traz em seu bojo o texto que se refere à política de assistência social como uma política de seguridade social não contributiva que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas, somando ainda avanços como a uniformidade de benefícios, irredutibilidade dos valores pagos, equidade, diversificação da base de financiamento (Art. 204 C.F.), participação popular nas decisões através de ações de controle social e caráter democrático e descentralizado da gestão.

Muitos são os autores que compartilham da discussão do que exatamente quer dizer prover os mínimos sociais, o que significa e qual é realmente a função da política de assistência social no Estado capitalista, chegando a afirmar que “há uma velha, constante e infundável discussão sobre o conceito da Assistência Social, mas muito pouco consenso existe sobre ele” (DRAIBE apud SCHONS, 2004, p. 24).

Em pesquisa realizada com a finalidade de fazer um contraponto crítico sobre necessidades humanas<sup>6</sup> e a noção de mínimos de provisão, Pereira (2006, p. 10) afirma a necessidade de se ter claro quais são as responsabilidades de provisão de

---

<sup>6</sup> A fim de aprofundar o conteúdo, sugerimos ler HELLER, Agnes. Teoria de las necesidades en Marx. 3. ed. Barcelona: Península, 1998.

necessidades básicas da política assistencial, evitando a confusão entre “necessidades sociais com preferências individuais”.

[...] “O primeiro dispositivo da LOAS, que trata da definição da assistência social e a identifica como política de provisão de mínimos sociais para satisfazer necessidades básicas, até hoje não foi regulamentado nem devidamente decodificado. Em decorrência, tem-se no país, uma política de assistência social sem parâmetros coerentes e confiáveis a respeito dos *mínimos* que deverá prover e das necessidades básicas que deverá satisfazer (idem).

A autora enfatiza ainda a distinção entre os conceitos de mínimo e básico, como sendo termos incompatíveis sob diversos pontos de vista, afirmando que “o básico expressa algo fundamental, principal, primordial (...) e “o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimentos (...). “Em outros termos, enquanto o mínimo nega o “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo” (PEREIRA, 2006, p. 27).

O sentido de ótimo<sup>7</sup> traduz-se aqui como sendo, independentemente do “código moral de cada cultura”, a “maximização da satisfação de necessidades humanas básicas, que teria que percorrer uma escala que partiria do péssimo e passaria pelo sofrível, o bom, e o muito bom até atingir o ótimo” (idem: 31).

Na busca pela descoberta das necessidades mais importantes para o homem (independente da cultura) e do motivo de tal importância, Pereira (ibidem: 76) apresenta onze “satisfatores universais” que indicam as “necessidades intermediárias” dos seres humanos, sendo elas: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada e segurança no planejamento familiar, parto e puerpério.

---

<sup>7</sup> Citando Doyal e Gough, Pereira (2006, p. 31) apresenta ainda as noções de ótimo de participação e ótimo crítico. Ótimo de participação faz referência à capacidade de escolha e decisão dos indivíduos no âmbito de sua própria cultura, bem como condições de acesso aos meios pelos quais essa capacidade pode ser adquirida. Já o ótimo crítico consiste em propiciar aos indivíduos condições de questionar suas formas de vida e cultura, bem como lutar pela sua melhoria ou mudança.

Todavia, embora as necessidades básicas sejam universais, os seus *satisfiers* (bens, serviços, atividades, relações) nem sempre o são. Há uma rica diversidade de formas de satisfação dessas necessidades e grande quantidade de *satisfiers* a ser empregada (PEREIRA, 2006, p. 84).

Aldaíza Sposati (SPOSATI apud OLIVEIRA, 2007, p. 23) argumenta que “estabelecer mínimos sociais é mais que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de outro estatuto de responsabilidade pública e social”.

Assim, a assistência social não pode ser encarada numa concepção *minimalista*, que visa apenas a sobrevivência da pessoa humana, mas deve ser vista de forma afirmativa e ampliada, como uma política que visa incluir socialmente as pessoas, garantindo a sobrevivência e desenvolvimento humano, condição de trabalho, qualidade de vida, desenvolvimento do cidadão e atendimento às necessidades.

Para isso faz-se necessário apontamentos sobre quem são, quantos são, quais os serviços e onde estão os demandatários/beneficiários<sup>8</sup> da política, quantificando e qualificando a realidade.

Por isso, a luta em torno da Loas não pode ser vista apenas pelos limitados ganhos que foi capaz de garantir. Sem considerar a importância de critérios mais amplos na definição dos benefícios para seus usuários, que viriam proporcionar acesso e transferência de renda a um conjunto mais amplo de beneficiários, seu significado deve ser avaliado, também, em termos de enfrentamento da *cultura assistencial* arraigada no interior das concepções e práticas da assistência social, não apenas no âmbito governamental, mas também no interior da sociedade civil. Se a Loas não conseguiu romper com essa cultura, parece ser inegável sua contribuição para conferir visibilidade social às discriminações e preconceitos geralmente envolvidos quando se trata da proteção social aos setores subalternos. (RAICHELIS, 2005, p. 154).

<sup>8</sup> É beneficiário da Assistência Social todo cidadão em situação de incapacidade ou de impedimento permanente ou temporário, por razões sociais, pessoais ou de calamidade pública, de prover para si e sua família, ou ter por ela provido, o acesso à renda mínima e aos serviços sociais (LOAS, Art. 3º). São usuários da assistência social, segundo a PNAS (BRASIL, 2005, p. 33): cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, como famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento ou sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Em 1995, as discussões nas primeiras conferências municipais, estaduais e nacional de assistência social contribuíram, de maneira sem precedentes, para o debate da política, redesenhando seu papel na sociedade brasileira, exigindo a regulamentação e o exercício dos direitos sociais.

Embora o processo de mudança seja “extremamente lento, contraditório e subordinado a uma conjuntura adversa” (YAZBEK, 1998, p. 55), não há como negar que “o impulso descentralizador dos anos 90, apresentado na LOAS como estratégia central de gestão política de Assistência Social, redefine competências entre as esferas de governo, evidenciando condicionamentos e dilemas do processo” (idem, 56), ampliando seu caráter democrático.

Contudo, a forma de operacionalizar os benefícios previstos na LOAS recebe constantes críticas dos estudiosos, principalmente do Serviço Social, devido ao seu caráter excludente, que não se apresenta em nenhum momento capaz de interferir no cenário de exclusão e desigualdade social brasileira, pois os mesmos elegem seletivamente os mais pobres entre os pobres.

Segundo Sposati (2001, p. 54), na II Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 1997, uma das principais constatações “foi a dos avanços decorrentes dos rearranjos institucionais que a LOAS havia provocado”, chegando a autora a afirmar que “a gestão da assistência social foi transformada e democratizada desde a promulgação da LOAS em 1993, todavia seu conteúdo ainda se mostrava fluido e com fortes marcas tradicionais, ou da assistência social de padrão conservador”.

O tempo decorrido entre 1997 e 2001, ano da III Conferência Nacional de Assistência Social, apontou particularidades e os diferentes rumos adotados pelas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) na gestão da política de assistência social. Possivelmente as diferenciações tenham acontecido devido aos “confrontos entre os referenciais éticos, econômico-políticos e sociais” (idem). Ainda segundo a autora,

[...] O conceito e os modos de gestão da política de assistência social em várias experiências mostram que persistem resultados e modos de gestão regressivos, pois não significaram necessariamente o avanço democrático, o avanço orçamentário, a qualificação e a universalidade dos benefícios, serviços, programas e projetos, de modo a provocar novos direitos sociais no campo da assistência social (SPOSATI, 2001, p. 55).

Seguramente, este período foi marcado pela instalação de um debate crítico acerca dos rumos da assistência social, sobretudo no que dizia respeito ao seu orçamento, direção política, defesa intransigente dos direitos, redução da exclusão social e extensão da cidadania, sua especificidade como política e a responsabilidade pública sobre sua execução.

### **1.4.3 Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social**

Em cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003 e a fim de materializar e transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e as diretrizes da LOAS, principalmente no sentido de efetivar a política de assistência social como sendo de Estado, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, instituída em 2004, traz a intenção de, coletivamente, redesenhar a assistência social no Brasil através da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, regulado pela Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB-SUAS, publicada em 2005.

É relevante ressaltar que o primeiro texto PNAS data de 1998 e a versão preliminar com o atual texto da Política fora anteriormente divulgada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e discutida amplamente pelos diversos segmentos afins da assistência social, que posteriormente reuniu seu colegiado para a Reunião Ampliada e Participativa do CNAS, em setembro de 2004 e a aprovaram por unanimidade.

Ressalta-se a riqueza desse processo, com inúmeras contribuições recebidas dos Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social – FONSEAS, do Colegiado de Gestores Nacionais, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Associações de Municípios, Fóruns Estaduais, Regionais, Governamentais e Não-Governamentais, Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipal de Assistência Social, Universidades e Núcleos de Estudos, entidades de assistência social, além de pesquisadores, estudiosos da área e demais sujeitos anônimos (BRASIL, 2005, p. 11).

A PNAS, que antes de qualquer coisa, materializa a assistência social como indispensável na construção da Seguridade Social brasileira, apontando seu caráter de política de proteção social, prioriza três vertentes com vistas à maior aproximação do cotidiano com seus riscos e vulnerabilidades: as pessoas, as suas circunstâncias e a família, núcleo de apoio.

É importante também destacar que a política pauta-se no pacto federativo, onde as atribuições e competências dos três níveis de governo são detalhadas, buscando com isso a descentralização das ações, embora enfrentar a centralização ainda seja um grande desafio. Porém, “frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação” (BRASIL, 2005, p. 14).

[...] a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único da Assistência Social ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como veios estratégicos para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social (BRASIL, 2005, p. 14).

Mais de uma década após a LOAS, a assistência social é percebida diretamente como política com progressivo crescimento, sobretudo nos gastos anuais, o que significa a ampliação e reconhecimento dos direitos das “crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência” (BRASIL, 2005, p. 13).

Outro ponto inovador acrescentado na PNAS refere-se ao reconhecimento das demandas setoriais e segmentadas, considerando para isso as desigualdades sócio-territoriais, permitindo trabalhar em cada território com o exame de suas próprias necessidades e vulnerabilidades, bem como utilizar os recursos de cada município na aplicação dos serviços socioassistenciais.

Ainda, a assistência social deve organizar e prover uma rede de serviços, conferindo a população usuária “maior eficiência, eficácia e efetividade” (BRASIL, 2005, p. 14) nos serviços prestados, a fim de que, através do acesso a bens e serviços, desenvolvam suas capacidades, a autonomia e o protagonismo.

Para tanto, os artigos 2º e 3º da LOAS precisam ser regulamentados, a fim de identificar “as ações de responsabilidade direta e da assistência social entre as esferas de governo e a sociedade civil” (idem).

[...] a Política Nacional de Assistência Social – PNAS busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (BRASIL, 2005, p. 13).

Num primeiro olhar, já é possível vislumbrar o quanto avançou a política de assistência social desde a Constituição Federal de 1988. Certamente, as conquistas ocorridas aqui são respostas aos anseios da sociedade de garantir uma política e realizá-la como pública e que realmente chegue às camadas mais empobrecidas e vulneráveis da população brasileira.

Ressaltamos que os ganhos, vão muito além da conquista da política como descrita no papel, chegam a redimensioná-la popularmente, minimizando a idéia (incorreta) de política de caridade, com ações pontuais de responsabilidade de todos (sociedade, estado, igreja, etc.), para política de garantia de direito e dever do Estado.

A assistência é, pois, como as demais políticas do campo social, expressão das relações sociais que produzem os interesses em confronto na sociedade. Reproduzem, portanto, a exploração, a dominação e a resistência, num processo contraditório em que se acumulam riqueza e pobreza. E a acumulação da pobreza na sociedade brasileira põe em questão os limites das políticas voltadas a seu enfrentamento e a necessidade de aproximação ao universo de exclusão e subalternidade dos quais buscam as instituições sociais que atuam no âmbito assistencial (YAZBEK, 2006, p. 22).

Apesar disso, é inegável a tendência de pensarmos a política assistencial com dois princípios básicos: atender as necessidades da população pauperizada e responder aos interesses de reprodução do capitalismo. Sendo assim, considerar as formas estruturais e conjunturais da assistência social como nos sugere Sposati, nos parece bastante pertinente neste momento.

A autora explica que:

A conjuntura é a expressão das relações de força, dos interesses em conflitos das classes sociais e seus segmentos, em um momento dado. A estrutura, por sua vez, é compreendida por sua vez como um conjunto mais ou menos cristalizado de relações sociais contraditórias e conflituosas cuja modificação se dá a partir da superação dessas contradições. Nesta leitura imbricada da estrutura e conjuntura supõe-se que ações nos conflitos emergentes, portanto, conjunturais, acumulam forças na direção dos conflitos estruturais (SPOSATI, 2007, p. 57).

Confundir a assistência social com clientelismo, assistencialismo, paternalismo, caridades e ações pontuais, fragmentadas e paliativas nada têm a ver com políticas públicas e com o que deveria ser compromisso do Estado com a sociedade. Não podemos assim negar que essas práticas, durante muito tempo fizeram parte do “aparato estatal” como estratégia para autopromoção. O que queremos deixar claro é que não são práticas condizentes com o real objetivo das políticas públicas, principalmente como é o caso da assistência social. Este protecionismo deve ser substituído por políticas estabelecidas em lei.

Práticas de enfrentamento e de busca de superação da subalternidade são observadas, nos movimentos sociais, nos partidos políticos, nas lutas sociais e políticas de contestação e resistência à dominação. Essas práticas representam “inequivocamente demandas de cidadania social” Jacobi apud Yazbek e conferem a seus agentes um protagonismo nas relações sociais que estabelecem (YAZBEK, 2006, p.19).

A partir da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS, publicada em 2005, ano da V Conferência Nacional de Assistência Social, tivemos grandes avanços, ao menos no que tange a organização e estruturação dos serviços socioassistenciais, uma vez que traçadas suas diretrizes de atendimento e acompanhamento das ações tornaram-se mais claros o caráter da política, sua clientela, os serviços - divididos em de baixa, média e alta complexidade e sua função.

Buscando identificar a dinâmica cotidiana que vive as famílias e outros setores da sociedade antes considerados excluídos ou invisíveis (população em situação de rua, indígenas, deficientes, quilombolas, adolescentes e jovens em conflito com a lei, etc.) e a fim de desenvolver suas capacidades, a PNAS parte de

uma análise situacional construída a partir de diferentes visões<sup>9</sup>, permitindo um exame completo e crítico dos recursos existentes e das necessidades aparentes em cada domicílio, o que serviu de base para a incorporação das demandas e serviços do SUAS.

A política de assistência social utiliza-se da divisão dos municípios por número de habitantes<sup>10</sup> para melhor atender de acordo com o cotidiano de cada território.

Esta divisão apresenta-se importante, pois os indicadores estão diretamente relacionados com dados da população urbana e rural e capacidade econômica de cada lugar.

Assegurando a centralidade da família na provisão de serviços, programas, projetos e benefícios e organizada de forma descentralizada (comando único em cada esfera de governo) e participativa (através de organizações representativas de controle social), a Política Nacional de Assistência Social se pauta nos seguintes princípios democráticos – conforme disposto na LOAS, que devem reger as ações das proteções afiançadas, que veremos adiante:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direito no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2005, p. 32).

---

<sup>9</sup> Esta política é pautada pela proposta de pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências do governo federal, governos estaduais e municipais na provisão das ações socioassistenciais, de acordo com o preconizado em leis específicas da assistência social e deliberações em conferências, conselhos e comissões de gestão compartilhada bipartites e tripartites, permitindo assim também a participação popular.

<sup>10</sup> A divisão dos municípios por número de habitantes se apresenta da seguinte forma: Municípios pequenos 1: com população até 20.000 hab; Municípios pequenos: com população entre 20.001 e 50.000 hab; Municípios médios: entre 50.001 e 100.000 hab; Municípios grandes: entre 100.001 e 900.000 hab e Municípios grandes: com população superior a 900.000 hab.

Sobre as proteções afiançadas às quais nos referimos anteriormente, podemos destacar que, a partir da PNAS, a implementação da assistência social passou a organizar-se em: proteção social básica e proteções sociais especiais, de média e de alta complexidade.

O objetivo da proteção social básica é “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento das potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005, p. 33) através do incentivo ao protagonismo e a solidariedade, bem como a integração ao mercado de trabalho. Para tanto, são desenvolvidos serviços, programas e projetos (organizados em rede) que visam o acolhimento, convivência e socialização familiar e de indivíduos. Além deles, a proteção social básica agrega ainda o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios eventuais.

Todos os serviços voltados à proteção social básica deverão ser executados nos CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, que é unidade pública e deve localizar-se em áreas de vulnerabilidade social, atendendo até mil famílias por ano e “em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência do CRAS” (BRASIL, 2005, p. 35).

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários (BRASIL, 2005, p. 34).

A proteção social especial, modalidade com estreito relacionamento com o sistema de garantia de direitos<sup>11</sup>, destina-se ao atendimento de pessoas (famílias e indivíduos) “em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono,

---

<sup>11</sup> O Sistema de garantia de direitos pode diferenciar-se entre os municípios, mas é formado basicamente por Ministério Público e suas diversas Promotorias, Conselho Tutelar, Delegacias, Instancias de Controle Social, entre outros.

maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, trabalho infantil” e etc (BRASIL, 2005, p. 37).

Esta proteção tem como prioridade reestruturar os serviços de abrigamento e seus serviços “requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas” (idem).

A proteção social especial, conforme sinalizado anteriormente divide-se em: Proteção Social Especial de Média Complexidade, que atende “famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos” (ibidem) e Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que “garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (BRASIL, 2005, p. 37).

Por se tratar de famílias e indivíduos em situações de violação de direitos, a proteção especial de média complexidade envolve o CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social, que visa oferecer orientação e o convívio familiar e comunitário.

Com tudo isso, espera-se que a política se consolide, mesmo enfrentando resistências. Sobre isso, Sposati afirma que a assistência social incomoda o Estado, alguns membros da sociedade civil, organizações e instituições das mais diversas devido:

Ruptura com o paternalismo e com a cultura da tutela; porque obriga a uma interlocução entre as três políticas sociais componentes da seguridade social, o que implica superar a história de fragmentação e setorialização que sempre as caracterizaram; porque propõe a sociedade a discussão dos valores éticos e políticos implicados na definição de padrões básicos de existência digna a todos os cidadãos (SPOSATI apud RAICHELIS, 2005, p. 153).

Os programas e benefícios da política de assistência social tem sido referência de atendimento das carências dos segmentos mais empobrecidos da sociedade e por esse motivo acabam operando um perverso processo de negação e de fragmentação da identidade social dos indivíduos e grupos aos quais se dirigem.

Esse avanço nos parece ainda maior se considerarmos que a assistência social é vista como área de “pequena visibilidade política, escasso acúmulo organizativo e, portanto, baixo poder de barganha política (RAICHELIS, 2005, p. 153).

Diante de tantas conquistas, é imprescindível destacar a necessidade de planejamento estratégico do processo de formulação, implantação, implementação, monitoramento, avaliação e gestão dos serviços, sobretudo no que diz respeito aos CRAS e CREAS (portas de entrada da assistência social), com interesses voltados ao combate à fome e à pobreza, através de ações que visem à transferência de renda quando necessário, a geração de trabalho e emprego, autonomia das famílias e emancipação do povo.

Outra questão relevante a ser suscitada é a necessária responsabilização do Estado em assumir a legitimidade das demandas da política e realizar sua cobertura.

[...] as ações assistenciais não podem ser analisadas numa única direção, uma vez que desencadeiam diferentes respostas dos sujeitos envolvidos: podem gerar conformidade e passividade, mas também revolta, resistência e abertura de novos caminhos. É exatamente aí que reside a *dimensão contraditória* (grifo nosso) da assistência social e seu potencial emancipatório, se colocada como estratégia de reforço da ação protagonista da classe trabalhadora. Ainda que insipientes, as experiências de programas de assistência social que estimulam a participação popular na sua gestão e implementação, colocando-se como apoio as lutas populares, deslocam as ações assistenciais do plano da ajuda e da tutela para o plano da cidadania e dos direitos. (RAICHELIS, 2005, p. 160).

Concordamos com Raichelis (2005) que afirma que a assistência social enfrenta um duplo movimento: o de constituir-se como política e o de realizar-se como pública. Assim, apontamos algumas considerações acerca do que pensamos que seja o início efetivo da transformação da política de assistência social rumo à garantia de direitos e justiça social.

São eles: propor estratégias de ação capazes de ampliar as condições de protagonismo em cada cidadão, sobrepor o coletivo sob o individual em todas as ações socioassistenciais, romper com a lógica liberal que entende a pobreza como incapacidade de aproveitar as oportunidades do mercado e imprevidência do indivíduo frente aos riscos que a vida oferece, afirmar a responsabilidade do Estado na gestão da política e apoiar a participação popular.

Assim, o SUAS, cujo modelo é descentralizado e participativo, materializa o conteúdo da LOAS no sentido de consagrar direitos de cidadania e inclusão social, é responsável por regular e organizar as ações socioassistenciais (programas, projetos, serviços e benefícios) em todo o Brasil, tendo como foco prioritário de atuação a família. Esses serviços são organizados seguindo as referências de vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas (BRASIL, 2005, p. 39).

Para tanto, a NOB-SUAS, responsável por disciplinar a operacionalização da gestão da PNAS, sob a égide da construção do SUAS, aborda, entre outras coisas:

(...) a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instancias que compõe o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e transferência de recursos (BRASIL, 2005, p. 84).

Por fim, destacamos que dentre os eixos estruturantes do SUAS: matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa, territorialização, financiamento, bases de relação entre Estado e sociedade civil, recursos humanos, controle social, participação popular, informação, monitoramento e avaliação, aprofundaremos posteriormente a política de recursos humanos, objeto de investigação do nosso trabalho, por entendermos que a qualidade dos serviços socioassistenciais depende diretamente de todos os servidores que atuam direta ou indiretamente na política de assistência social.

Antes, contudo, discutiremos o trabalho e as políticas de trabalho no Brasil, para que então possamos analisar com maior propriedade a gestão do trabalho no SUAS e suas implicações na política de assistência social.

## **CAPÍTULO II - TRABALHO E POLÍTICAS DE TRABALHO NO BRASIL**

### **2.1 Evolução histórica do trabalho no Brasil**

Segundo Silva e Yazbek (2006) e Pochmann (2006), o trabalho no Brasil tem historicamente atravessado períodos importantes e sua evolução pode ser dividida em três momentos: de 1888 a 1930, período que vai da abolição da escravatura à Revolução de Trinta (que, segundo Antunes (2006), foi muito mais que um golpe e bem menos que uma revolução) e; de 1930 a 1980 (fim da ditadura militar), período marcado pela industrialização e regulação das relações de trabalho e, finalmente, de 1980 a 1990, período de esgotamento da industrialização nacional.

No primeiro período, a economia brasileira era caracterizada pela exportação de bens primários, já que grande parte da mão de obra localizava-se no meio rural, com grande parte da força de trabalho vinda da Europa, excluindo-se os negros, que só foram incorporados após a “transição do trabalho escravo para o trabalho livre, com intervenção direta do Estado no financiamento da migração” (SILVA; YAZBEK, 2006, p. 9). Assim, houve forte incentivo à migração europeia, transferindo a força de trabalho excedente da Europa para o Brasil, forçando o “branqueamento” da população e a marginalização do negro.

Como consequência, muitos imigrantes ficaram no país compondo o quadro de mão-de-obra sobrando, já que a quantidade de pessoas aptas ao trabalho estava além das necessidades do capital. Neste movimento, destacou-se a “formação de mercados regionais de trabalho, fundados na abundância da oferta de mão-de-obra” (POCHMANN, 2006, p. 25).

Posteriormente, com a modernização da economia e a urbanização desenfreada causada pelo êxodo rural (saída das pessoas do campo para trabalhar nas indústrias das cidades), ocorrem grandes transformações econômicas e sociais tendo o processo de industrialização se constituído como base do crescimento econômico do país, que passou por uma intensa modernização da economia, avançando no assalariamento, nas formas de uso da mão-de-obra e assumindo novo posicionamento frente à economia mundial, passando de país agro-exportador para urbano-industrial.

Segundo Pochmann (2006, p. 25), este novo posicionamento do país foi possível “inicialmente pela substituição de produtos importados por produção doméstica e, posteriormente, pelo movimento de internalização da produção de bens e serviços relativos à Segunda Revolução Industrial e Tecnológica. Ainda segundo o autor, tem-se nesse período “um movimento inédito, ainda que incompleto, de estruturação do mercado de trabalho” (idem), fato que pode ser melhor compreendido na fala de Silva e Yazbek:

Têm-se então um mercado de trabalho urbano fortemente dependente do crescimento industrial e das ações regulatórias do Estado, marcado por profunda heterogeneidade de caráter dual. De um lado, a oferta abundante de mão-de-obra, com baixa qualificação técnica, baixa organização sindical, trabalhadores sujeitos a empregos instáveis de elevada rotatividade, baixa produtividade individual e coletiva e baixos salários. De outro lado, um mercado de trabalho “estruturado” e regulado em moldes capitalistas, com empregos estáveis, maior qualificação dos trabalhadores, com possibilidades de ascensão e melhores salários (SILVA; YAZBEK, 2006, p. 10).

Com a crescente saída do campo, ocorre então o inchaço das cidades, que não estavam estruturadas (inclusive sanitariamente) para receber uma população tão grande em tão pouco tempo, acompanhado pela formação de um grande excedente de mão de obra excluído do mercado, que foi buscar sua sobrevivência no trabalho informal, “sujeitos à baixa remuneração, à instabilidade e à margem do Sistema de Proteção Social direcionado para aqueles inseridos no mercado de trabalho” (idem). Têm-se nesse período, a formação das primeiras favelas e a elevação dos índices de pobreza.

Assim, o Estado vê-se obrigado a promover políticas de proteção social, redimensionando suas funções, na tentativa da manutenção do seu padrão de desenvolvimento capitalista e em resposta a questão social já aprofundada, especialmente pelo desemprego, pela informalidade e dificuldade de acesso a terra.

[...] Encontram-se no campo grandes contingentes populacionais vivendo da economia de subsistência e, nas cidades, identifica-se a prevalência de atividades informais precárias, instáveis, com baixa remuneração, sem acesso à proteção social e sem suporte de um Sistema de Proteção Social marcado pela meritocracia e direcionado para os trabalhadores incluídos no mercado de trabalho (SILVA; YAZBEK, 2006, p. 10).

Em meados da década de 1970, o capitalismo e o sistema de produção de mercadorias foram fortemente afetados por mudanças ocorridas no mundo, acarretando profundas transformações no universo do trabalho e das classes trabalhadoras, objetivando tanto recuperar os “níveis de acumulação e reprodução do capital quanto repor a hegemonia que vinha perdendo, no interior do espaço produtivo” desde o final de 1960 [...] (ANTUNES, 2006, p. 41).

O mundo passara pelos chamados *anos dourados* sob a vigência do *welfare state* em vários países centrais e dos padrões taylorista/fordista, que tratavam de “produção cronometrada, com ritmo controlado, produção homogênea” (ANTUNES, 2006, p. 42), que por sua vez insere no mercado produtos em massa, de série, em linhas rígidas, com baixo custo e acessível aos operários, que, por sua vez, como consumidores em massa, aqueceriam o mercado.

Entre as décadas de 1980 e 1990, o Brasil amarga o enfrentamento da chamada *crise do petróleo*, iniciada de 1973. Nesse período, o Produto Interno Bruto - PIB parou de crescer, há um grande aumento inflacionário e o agravamento da crise financeira do Estado, que, segundo Antunes (idem) “foi expressão de uma turbulência muito mais intensa que, de certo modo, se prolonga até os dias de hoje, uma vez que o vasto e global processo, de reestruturação produtiva ainda não encerrou seu ciclo”.

Essa transformação estrutural veio seguida de um redesenho ideo-político apresentado como alternativa de substituição do *welfare state*: o neoliberalismo, já fortemente implementado na Inglaterra e Estados Unidos, reduzindo a participação do Estado no âmbito produtivo e na prestação de serviços públicos e incentivando a privatização do aparato estatal.

Regido pelo mundo do mercado, incentivaram-se as privatizações e as desregulamentações de todo tipo, da economia às relações trabalhistas, do mundo financeiro às leis fiscais. Foi assim que se expandiu o neoliberalismo (ANTUNES, 2006, p. 43).

Como consequência, a questão social se expressa através das desigualdades sociais, do desemprego, excesso de mão-de-obra sobrando e inservível para o mercado de trabalho, elevação da pobreza, enfim, da desestruturação do mercado de trabalho, que “ganhou maior dimensão ainda com a inserção passiva e subordinada do país na economia mundial” (POCHMANN, 2006, p. 26).

Com isso, ocorre o desmonte do padrão desenvolvimentista centrado na industrialização e, em seu lugar, o país adota um projeto liberal-internacionalista, inaugurando sua participação na globalização da economia, já com a implementação das reformas da previdência social e administrativa do Estado, abertura comercial e financeira, estabilização da moeda com a instituição do Plano Real, adesão às privatizações e desregulamentação das relações de trabalho, causando alterações irreparáveis no mundo do trabalho e, conseqüentemente, na sociedade em geral.

Diante do aprofundamento da crise social, o Estado, em crise (financeira, de gestão, de regulação e planejamento) opera uma capacidade limitada de responder às demandas sociais por proteção social, causando a ruptura do mercado vigente, que se apresenta, segundo Silva e Yazbek (2006, p. 11), por um “conjunto de manifestações”, tais como: crescimento do setor terciário – comércio e serviços, destacando-se o comércio ambulante e serviços pessoais; crescimento da informalidade nas relações de trabalho; aumento de desemprego aberto (desocupação da população economicamente ativa); piora na qualidade dos postos de trabalho, com precarização nas relações de trabalho, baixa remuneração, instabilidade e ausência de proteção social; estagnação dos rendimentos salariais; elevação da concentração de renda em favor do capital e, finalmente, “mudanças no padrão de mobilidade social intergeracional, com aprofundamento de mecanismos de segmentação e discriminação no mercado de trabalho” (CARDOSO JÚNIOR apud SILVA; YAZBEK, 2006, p. 12).

Neste contexto, é impossível não perceber que a riqueza do país permanece a cada dia mais concentrada na mão de poucos, enquanto assistimos ao esvaziamento da classe média brasileira, que devido à não valorização do trabalho formal, passam a buscar sobrevivência no trabalho informal, acentuado pelo desemprego, pela precarização dos postos de trabalho e pelo desassalariamento.

De acordo com Pochmann, que apresenta em seu trabalho o que chama de “quadro geral de desvalorização do trabalho humano” (2006, p. 24),

O balanço econômico e social dos últimos 25 anos não é positivo no Brasil. A renda *per capita* permaneceu praticamente estagnada, enquanto o salário mínimo perdeu 50% do seu poder aquisitivo e o desemprego aberto foi multiplicado 3,5 vezes. Por conseqüência, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional, que era de 50% em 1980, passou para apenas 36% em 2003 (POCHMANN, 2006, p. 23).

Visando melhor expressar esta desvalorização, o autor oferece alguns dados relevantes acerca da transformação do mercado de trabalho, partindo do final do século XX até chegar aos primeiros anos do século XXI.

Segundo ainda (2006, p. 30), entre 1981 a 2004, a perda do dinamismo do capitalismo comprometeu a abertura de novas vagas de trabalho que absorveriam a força de trabalho que chega a cada ano no mercado devido ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), multiplicando o desemprego por 3,5 vezes, atingindo inclusive os segmentos sociais com alto grau de escolaridade. Além disso, esta ampla oferta de mão-de-obra contribuiu (e muito) para que os salários dos trabalhadores ocupados sofressem achatamento.

Como conseqüência desse achatamento, percebemos uma população que precisa trabalhar mais<sup>12</sup> (mais horas e em mais empregos) para garantir o sustento próprio e da família, além do retorno de aposentados e pensionistas ao mercado de trabalho e do ingresso cada vez mais cedo de jovens<sup>13</sup> a procura do primeiro emprego, o que, por sua vez, também colabora para o achatamento dos salários.

A degradação na distribuição funcional da renda (participação do rendimento do trabalho na renda nacional) no Brasil motiva uma pressão adicional de mais pessoas que procuram buscar no mercado de trabalho uma alternativa ocupacional para obtenção ou complementação de rendimento. Diante da relativa compreensão do rendimento do trabalho, especialmente verificada na participação dos salários no total da renda nacional, observa-se o movimento de maior quantidade de pessoas direcionando-se ao mercado de trabalho, com implicações inegáveis na organização do núcleo familiar (POCHMANN, 2006, p. 27).

---

<sup>12</sup> Segundo Pochmann (2006, p. 28-29), referindo-se a pesquisa realizada em 2003: “Num cálculo simples, observa-se que 17,2 milhões (21,2%) do total dos postos de trabalho no Brasil eram ocupados por pressão decorrente da má distribuição funcional da renda. Em outras palavras, nota-se que aposentados e pensionistas ocupam 6,3 milhões de vagas existentes, crianças e adolescentes de até 15 anos de idade ocupam 2,9 milhões de vagas existentes, 3,9 milhões de trabalhadores têm dupla ocupação e 29.3 milhões de trabalhadores com jornada acima de 44 horas semanais ocupam 4,1 milhões de vagas existentes”. Lembra ainda que “o princípio do sistema de aposentadoria e pensão é o de retirar tanto as pessoas com mais idade como os impossibilitados de trabalhar na condição de ativos”.

<sup>13</sup> Ver o trabalho de VELASCO, Erivã. Juventude e políticas públicas de trabalho no Brasil: a qualificação profissional e a tensão entre preferência e individualização. In: SILVA, M.O.S.; YAZBEK, M.C. (Org.). Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

Essas implicações dizem respeito especialmente a outro fator determinante dos moldes do mercado de trabalho brasileiro nas últimas décadas: a inserção e permanência da população economicamente ativa do gênero feminino<sup>14</sup>. Segundo dados do IBGE apud Pochmann (2006), entre os anos de 1970 e 2000, a taxa de participação feminina no mercado de trabalho cresceu 146,7%, enquanto que a taxa de participação masculina cresceu 10,6%.

Contudo, esses dados revelam que, mesmo no desempenho das mesmas funções o salário das mulheres é, a rigor, menor que o salário dos homens, que também desempenham mais cargos de chefia. A presença discriminatória também é forte, uma vez que mulheres negras, assim como homens negros, a população assumidamente gay, lésbica e travesti têm maiores dificuldades de empregabilidade devido à discriminação racial e de orientação sexual, mesmo que possuam altos níveis de escolaridade.

Ainda assim, a década de 1980 ficou marcada por dois grandes avanços na legislação trabalhista, que foram: a instituição do seguro desemprego (1988), assegurando renda ao trabalhador formal em virtude do desemprego e a redução da jornada de trabalho para 44 horas semanais, antes fixada em 48 horas semanais de trabalho, estimulando a abertura de vagas e, como conseqüência, o crescimento econômico.

Desde 1990 o Brasil passa por uma forte compressão no que diz respeito a postos de trabalho. A indústria investe em tecnologia e, conseqüentemente, substitui pessoas por máquinas; o comércio contrata menos e incentiva os empregados a trabalharem mais, pagando horas-extras e pela “produtividade do trabalhador” (tanto na produção quanto na venda de produtos), além da terceirização dos serviços por empresas especializadas na contratação de pessoal para terceiros, que, por sua vez, não assumem grande parte do pagamento de encargos financeiros de direito do empregado nem os benefícios devidos.

A administração pública direta e o setor produtivo estatal diminuíram seus postos de trabalho (cerca de 550 mil), processo que foi facilitado em parte pela reforma administrativa que facilitou a demissão de grande contingente de pessoal e

---

<sup>14</sup> Sobre o assunto sugerimos o trabalho de NOGUEIRA, Cláudia Mazzei. O trabalho feminino e as desigualdades no mundo produtivo do Brasil. In: Silva, M.O.S.; Yazbek, M.C. (orgs) Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

permitiu a terceirização das atividades e também pela mudança do papel do Estado.

Outro fator que contribuiu para a instalação desse quadro de enxugamento dos postos de trabalho foi a aprovação da Lei Camata e a mais recente, Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece parâmetros para os gastos públicos, inclusive com contratação de pessoal. Dessa maneira, podemos entender que a gestão dos recursos humanos está cada vez mais distante do setor público e mais próximo do setor privado no Brasil.

De acordo com Pochmann (2006, p. 31), “70% das ocupações criadas no país na década de 1990 estiveram concentradas em atividades que não têm a ver com modernização técnica e produtiva”. Essas ocupações dizem respeito a formas servis de trabalho, ou seja, trabalho doméstico, de limpeza e conservação, ambulantes e segurança pública e privada.

Mesmo assim, as políticas públicas de emprego introduzidas desde 1990 não alteraram o quadro de desemprego e emprego pauperizado no país, que investiu pouco e, conseqüentemente, não conseguiu resultados eficazes.

Podemos afirmar com certeza que o baixo investimento em políticas efetivas de emprego se deveu ao fato de que, como país que aderiu ao neoliberalismo, o Brasil encontrou a resposta ao desemprego na própria responsabilidade dos indivíduos, que isoladamente deveriam lutar por suas conquistas individuais, já que o mercado de trabalho estaria aberto para todos, assim como a competição pelo emprego, que dependeria apenas da capacidade de cada um. Apesar disso, cabe-nos apresentar, mesmo que de forma sucinta, os avanços alcançados no país, no que diz respeito ao mundo do trabalho e emprego, desde o início dos anos 90 do século passado:

Após 1930 (Revolução de Trinta): Ampliação de empregos assalariados protegidos por leis sociais e trabalhistas, indo muito além da garantia de proteção social apenas para os desempregados.

Na década de 1940 constituíram-se as primeiras escolas de formação profissional, geridas pelo patronato com arrecadação de recursos públicos e vinculadas ao sistema “S” (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT e SEBRAE)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte e SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa.

Entre 1960 e 1970 são implementados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que “estimulou maior rotatividade no interior do mercado de trabalho” (POCHMANN, 2006, p. 33) e o Sistema Nacional de Emprego (SINE), órgão de intermediação formal do trabalho, que possui cadastro de trabalhadores desempregados e empresas contratantes de serviços.

Além disso, o governo aplicou recursos (mesmo que insuficientes)<sup>16</sup> do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em políticas voltadas a capacitação profissional e geração de emprego, como o Programa Nacional de Formação Profissional (Planfor), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), o Programa de Emprego (Proemprego) e os empréstimos bancários do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A exigência de uma reformulação radical nas políticas de emprego segue atual, embora o contexto mais geral da regulação pública do trabalho aponte para a focalização crescente das ações na aristocracia dos ocupados assalariados, enquanto amplia-se uma verdadeira massa de agregados sociais em inúmeras formas de exercício do trabalho totalmente subordinados à dinâmica selvagem do mercado. Em síntese, novos rumos são necessários à política pública do trabalho, assim como um novo modelo econômico deve ser urgentemente implantado no Brasil (POCHMANN, 2004, p. 40).

Ainda assim, conforme sugere Pochmann (2006, p. 34), o Brasil não foi capaz de constituir um sistema público de emprego, permitindo “reinar a desarticulação e desintegração, com desperdícios, baixa eficácia e pequena eficiência”.

## **2.2 De trabalhador a colaborador: o “mundo do trabalho” na contemporaneidade**

O intenso processo de privatizações ocorrido na década de 1990 parece ter

---

<sup>16</sup> Em 1995, quando o desemprego atingiu 4,5 milhões de trabalhadores, o governo federal comprometeu 0,62% de todo o Produto Interno Bruto com políticas de emprego, sendo 0,46% do PIB nas políticas passivas e 0,16% nas políticas ativas. Cinco anos depois, quando o IBGE registrou a presença de 11,5 milhões de desempregados no Brasil, o governo federal gastou 0,89% do PIB com políticas de emprego, sendo 0,38% com políticas passivas e 0,51% com políticas ativas. Entre 1995 e 2000, o desemprego cresceu 155,5%, com a incorporação de mais 7 milhões de novos desempregados. Para o mesmo período de tempo, os recursos utilizados nas políticas de emprego cresceram 64,7%, com o adicional de 4,1 bilhões de reais. [...] O gasto real médio das políticas de emprego em relação ao total de desempregados caiu de 1.410,40 reais, em 1995, para 913,40 reais, em 2000. (POCHMANN, 2006, p. 35-36).

transferido parcela significativa do PIB brasileiro do setor estatal para o capital privado, sobretudo transnacional, alterando sobremaneira o mundo do trabalho, conforme exemplo citado por Antunes (2006, p.43), em que trata de bancários e metalúrgicos.

[...] em meados dos anos 1980, havia cerca de 850 mil bancários, no Brasil. Em 2006, são pouco menos de 400 mil bancários. O ABC Paulista tinha, no mesmo período, cerca de 240 mil trabalhadores metalúrgicos; hoje têm menos de 100 mil. A região de Campinas teve setenta mil metalúrgicos, em 2006, hoje têm perto de 40 mil.

Houve, então, uma reestruturação produtiva nos moldes do ideário dominante, denominada por Antunes (2006, p. 44) de *empresa enxuta*, que reduz a força de trabalho e aumenta a produtividade e, em suas palavras, nada mais é que “a empresa que constrange, restringe, coíbe, limita o trabalho vivo, ampliando o maquinário tecnocientífico, que Marx denominou como *trabalho morto*”. Sobre o assunto, o autor cita ainda Juan Castilho em sua expressão “liofilização organizacional”, ou seja, enxugamento da empresa, que seria a eliminação de substâncias vivas (trabalho vivo) em substituição a maquinário tecnocientífico (trabalho morto).

Assim, ao invés de aumentarem os postos de trabalho formal no país, o mercado se insere cada vez mais na lógica da acumulação: terceirizações (principalmente nas áreas de segurança e limpeza), telemarketing, turismo, hotelaria e etc., resultando em perdas salariais, aumento do desemprego, achatamento salarial, precarização do trabalho e perda de direitos.

Com isso, a exemplo da indústria, outros setores que antes eram constituídos pilares da economia produtiva, sofreram fortes pressões e grandes mutações, já que modificaram ao longo do século XX toda a sua estrutura produtiva. Além de tudo, a figura do trabalhador passa então a ser percebida por outra ótica e com outra postura, ganhando inclusive nova nomenclatura, passando a ser chamado de “colaborador”. E esse nome “colaborador” não surgiu do acaso: veio sim para cobrar do trabalhador funções específicas que ele ainda não realizava e uma delas é a de “faz-tudo”.

A grande diferença do colaborador é que o mesmo é polivalente, multifuncional (mas não tem benefícios extras pelo trabalho extra que realiza); este não é mais especialista em alguma coisa e não se dedica a aprofundar seus conhecimentos em determinada tarefa (como nos modelos taylorista/fordista), pelo contrário, deve entender de tudo e ter capacidade para realizar diversas tarefas e, de preferência, quase ao mesmo tempo. É a expressão da “desespecialização multifuncional”, conforme cita Antunes (ibidem) e, com isso, incluindo a assistência social:

Os serviços públicos, como os serviços de saúde, energia, telecomunicações, previdência etc., sofreram um significativo processo de mercantilização, de mercadorização, que afetou ainda mais fortemente a classe trabalhadora também em seu universo estatal e público (ANTUNES, 2006, p. 45).

Contudo, as empresas passaram a assimilar aspectos do toyotismo, originado no Japão do período pós Segunda-Guerra mundial, mantendo os menores estoques possíveis, onde o trabalhador opera simultaneamente várias máquinas. Neste sistema, mantém-se estável um núcleo de trabalho, dotado de qualificação técnica e recorre-se à terceirização de acordo com a necessidade de ampliação da produção, ou seja, quando necessário há a contratação de pessoal e, caso contrário, acontecem às demissões, sem garantia de direitos aos trabalhadores. Por esse motivo os mercados mundiais exigem a flexibilização do trabalho: produção flexível + trabalhadores flexíveis = superexploração da força de trabalho e acúmulo de capital das empresas.

No atual mundo do trabalho há ainda, segundo Antunes (idem), a criação das “novas formas de trabalho e novas formas da criação do valor”, com a intensificação do trabalho *imaterial*, ou seja, explora-se também o conhecimento - antes se explorava *apenas* a força de trabalho material. Nesse sentido, há ainda outro traço variante da exploração do trabalho: sua crescente informalização, ou seja, o “trabalho é desprovido de regulamentação, com redução (quando não eliminação) de direitos que foram conquistados através de duras e longas lutas sociais” (ibidem).

No contexto atual, proliferam ainda o cooperativismo<sup>17</sup>, o empreendedorismo<sup>18</sup> e o trabalho voluntário, formas diferenciadas de trabalho, denominadas por Vasapollo apud Antunes (2006), de trabalho atípico, com os quais o capital se utiliza

de elementos antes presentes nas lutas sociais, como o controle operário e participação social (BERNARDO apud ANTUNES, 2006, p. 46).

Estamos vivenciando o que Antunes (2006, p. 46) chama de erosão do trabalho estável, que traz profundas conseqüências sociais. Segundo ele, trata-se da desconstrução do trabalho, de um mundo crescentemente precarizado, “típico de nossa sociedade involucral, do desperdício, da mercadoria crescentemente desprovida de utilidade social”. Sobre esse aspecto, o autor ainda afirma que:

O resultado, todos estamos presenciando: intensificam-se as formas de extração do trabalho, ampliam-se as terceirizações, as noções de tempo e de espaço também são profundamente afetadas e tudo isso muda muito o modo do capital produzir suas mercadorias e valorizar-se. Hoje, onde havia uma empresa concentrada, pode-se, através do incremento tecnológico-informacional, criar centenas de pequenas unidades interligadas pela rede, com número muito mais reduzido de trabalhadores e produzindo muitas vezes mais. O trabalho torna-se (quase) virtual num mundo real [...].

É neste contexto que o universo produtivo se assenta. A globalização ou mundialização do capital trazem consigo o paradoxo informatização x informalização, ampliando cada vez mais a lógica destrutiva do trabalho, ampliando a extração e exploração do sobretabalho e exigindo o desmonte da legislação social protetora dos trabalhadores, que, conseqüentemente perdem os direitos sociais duramente conquistados ao longo dos anos. Contra isso, somente a força e a resistência dos trabalhadores e outros segmentos da sociedade juntos e organizados e prontos para defender seus direitos.

### **2.2.1 A gestão do trabalho no âmbito do SUAS: a política de recursos humanos da assistência social tendo como base a NOB-RH**

O capitalismo brasileiro, de desenvolvimento hipertardio quanto ao seu modo

---

<sup>17</sup> Sobre as cooperativas, Antunes (2006, p. 47) afirma que apesar de terem surgido de forma autônoma, como reais instrumentos de luta e defesa dos trabalhadores contra a precarização do trabalho e o desemprego, hoje, após muitas mutações, apresentam-se em sua maioria com sentido patronal e são verdadeiros empreendimentos que destroem direitos sociais e precarizam ainda mais a classe trabalhadora, intensificando as formas de exploração da força de trabalho.

<sup>18</sup> Sobre o empreendedorismo, Vasapollo apud Antunes (2006, p. 47) afirma que se configura como formas ocultas de trabalho assalariado, subordinado, precarizado, instável, mascarando a redução do ciclo produtivo, tratando-se, enfim, de uma nova marginalização social e não de um novo empresariado.

de ser, vivenciou, ao longo do século XX, um verdadeiro processo de acumulação industrial, que, por sua vez, estrutura-se em “um processo de superexploração da força de trabalho, dado pela articulação entre baixos salários, jornada prolongada e fortíssima intensidade em seus ritmos” (ANTUNES, 2006, p. 17).

Endossando a idéia de exploração da força de trabalho, precarização e restrição de direitos, Mészáros (2006, p. 27) coloca que “atualmente, nenhum setor de trabalho está imune à miséria do desemprego e do ‘trabalho temporário’”. Para o autor, “atingimos uma fase do desenvolvimento histórico do sistema capitalista em que o desemprego é sua característica dominante” (idem, p. 31).

Neste cenário, a flexibilização aparece como uma alternativa no combate ao desemprego, o que, na verdade, nada mais é que outra forma desregulamentação.

De acordo com Vasapollo (2006), há diversas maneiras de entendermos a flexibilização, citando algumas:

- Liberdade da empresa para despedir parte de seus empregados, sem penalidades, quando a produção e as vendas diminuem;
- Liberdade da empresa para reduzir ou aumentar o horário de trabalho, repetidamente e sem aviso prévio, quando a produção necessite;
- Faculdade da empresa de pagar salários reais mais baixos do que a paridade de trabalho, seja para solucionar negociações salariais, seja para poder participar de uma concorrência internacional;
- Possibilidade de a empresa subdividir a jornada de trabalho em dia e semana de sua conveniência, mudando os horários e as características (trabalho por turno, por escala, em tempo parcial, horário flexível etc.);
- Liberdade para destinar parte de suas atividades a empresas externas;
- Possibilidade de contratar trabalhadores em regime de trabalho temporário, de fazer contratos por tempo parcial, de um técnico assumir um trabalho por tempo determinado, subcontratado, entre outras figuras emergentes do trabalho atípico, diminuindo o pessoal efetivo a índices inferiores a 20% do total da empresa (VASAPOLLO, 2006, p. 45-46).

Ainda segundo o autor, esta precariedade causa “o mal-estar do trabalho”, que faz com que os trabalhadores vivam com medo de perder seus empregos, levando-os a viver apenas para o trabalho, o que retira deles a possibilidade de ter uma vida social, “com a angústia vinculada a consciência de um avanço tecnológico que não resolve as necessidades sociais. É o processo que precariza a totalidade do ser social (idem, p. 45).

Citando Sennet em obra intitulada “A corrosão do caráter”, Antunes (2006) ratifica as conseqüências sociais da erosão do trabalho com a seguinte fala:

Como se podem buscar objetivos a longo prazo, numa sociedade de curto prazo? Como se podem manter relações sociais duráveis? Como pode um ser humano desenvolver uma narrativa de identidade e história de vida, numa sociedade composta de episódios e fragmentos? As condições da nova economia alimentam, ao contrário, a experiência, como a deriva no tempo, de lugar em lugar, de emprego em emprego (SENNET apud ANTUNES, 2006, p. 46).

Conforme dito anteriormente, esta realidade perpassa todo o mundo do trabalho, incluindo necessariamente as políticas públicas como a assistência social, que mantém historicamente seus trabalhadores nos estados e municípios, trabalhando sob regime de contratos temporários, baixos salários e duras jornadas, sob pena de prestação de serviços muito aquém do esperado.

Compartilhando desta fala, a Política Nacional de Assistência Social apresenta alguns aspectos do trabalho nesta política:

Como consequência do Estado mínimo e da política restritiva de direitos, deu-se a precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos, criando enorme defasagem de profissionais qualificados; com um enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de serviços, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem possibilidade de continuidade das atividades (BRASIL, 2004, p. 14).

Devemos ressaltar que, evidentemente, quando se restringe direitos sociais, impede-se também o funcionamento e a existência de escolas públicas, hospitais públicos, postos de saúde, construção e manutenção de equipamentos e lugares de lazer públicos, entre outros.

Conforme já dito neste trabalho, a produtividade e a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados a população estão diretamente ligados com a forma como são tratados os recursos humanos da assistência social. Até os dias atuais, o Brasil não constituiu “um modelo próprio de intervenção favorável à valorização do trabalho” (POCHMANN, 2006, p. 32).

O tema recursos humanos não tem sido matéria prioritária de debates e formulações, a despeito das transformações ocorridas no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, implicando a precarização das condições de trabalho e do atendimento à população (BRASIL, 2004, p. 53).

Sobretudo com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, onde podemos citar a flexibilização, o encolhimento do papel do Estado, a precarização das

condições e a inevitável precarização das relações de trabalho (baixos salários, concorrência desleal, aumento de carga horária, redução de direitos trabalhistas etc.), discutir os rumos dos recursos humanos da política de assistência social nos parece extremamente necessário e, portanto, inevitável.

Na contramão do avanço neoliberal em transformar o trabalho e, sobretudo as pessoas, em meros produtores de mercadorias que possibilitam o acúmulo de capital e os tornam cada vez mais explorados socialmente, é que procura caminhar a política pública de assistência social, caracterizando espaço de “lutas, confronto e expansão de direitos” (SPOSATI et al., 2007, p. 30).

Desde 1988, quando a assistência social passa a ter papel de política pública de garantia de direito ao cidadão, muito pouco se discutiu acerca de seus recursos humanos (o que os tornou cada vez mais precarizados), dificultando que a política tenha traçado ao longo dos anos um perfil do servidor, suas ocupações/funções<sup>19</sup>, dentre outras coisas, conforme indicado na PNAS:

A inexistência de debate sobre os recursos humanos tem dificultado também a compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política (BRASIL, 2004, p. 53).

A este respeito devemos novamente ressaltar que a Constituição Federal foi o mais importante marco regulatório da assistência social no Brasil, principalmente porque a reconhece como política pública de dever do Estado, direito do cidadão e que sua gestão deve ser descentralizada, participativa e com a garantia do controle social, assim como reconhece direitos dos trabalhadores brasileiros.

A complexidade da realidade social, bem como a dinâmica das questões sociais enfrentadas pela assistência social requerem de antemão, a criação de diversos serviços capazes de atender as demandas sociais apresentadas

---

<sup>19</sup> Segundo a PNAS, várias ocupações/funções vem sendo construídas ao longo do tempo: monitores, educadores, cuidadores, auxiliares, agentes, assistentes, entre outras que necessitam ser definidas e estruturadas a fim de qualificar a intervenção desses trabalhadores nos espaços sócio-assistenciais.

cotidianamente; por sua vez, estes serviços requerem pessoas capazes de executá-los de forma competente, necessitando da definição, estruturação e qualificação dos trabalhadores ocupantes das funções/ocupações da assistência social.

Considerando que a assistência social é uma política que tem seu campo próprio de atuação e que se realiza em estreita relação com outras políticas, uma política de recursos humanos deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas também, o conteúdo intersetorial de sua atuação (BRASIL, 2004, p. 54).

Porém, diante das faces mais evidentes da questão social, na contemporaneidade relacionados à pobreza, ao desemprego e ao aviltamento dos salários, trazemos a tona o complexo processo de desregulamentação da política de trabalho/emprego e recursos humanos dentro da política de reforma do Estado.

Na contramão deste processo, a nova concepção da assistência social não permite que a prática profissional seja precarizada. A nova política, gerida a partir de 1988, reforçada com a LOAS, a PNAS e a NOB-SUAS “exige alterações no processo de trabalho dos trabalhadores de modo que a prática profissional esteja em consonância com os avanços da legislação” Couto apud Brasil (2004, p. 54).

Para tanto, é mister destacar que a atuação dos trabalhadores, além de exigir profundo conhecimento da legislação, deve superar a concepção paternalista e clientelista da política, atuando na “vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos” (BRASIL, 2004, p. 54), o que transforma substancialmente todo o processo de trabalho, uma vez que é impossível pensar em garantir direitos sem conhecê-los e sem saber como acessá-los.

Conforme consta na própria PNAS/2004, a Política de Recursos Humanos constitui eixo estruturante do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social. No entanto, é grande o desafio de estruturar este eixo do SUAS nessa política. A precarização do trabalho e dos recursos financeiros, físicos e materiais no setor público sabidamente fragilizou a área da Assistência Social (BRASIL, 2007, p. 15).

Para realizar o compromisso de garantir a assistência social como política pública de direito do cidadão e dever do Estado, estabelecer novas relações e qualificar recursos humanos de forma continuada, oferecendo capacidade de

atuação e autonomia na operação da política deve ser objetivo constante e sistemático.

O SUAS propõe o estabelecimento de novas relações entre gestores e técnicos nas três esferas de governo, destes com dirigentes e técnicos de entidades prestadoras de serviços, com os conselheiros dos conselhos nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal, bem como, com usuários e trabalhadores (BRASIL, 2004, p. 54).

Para a implementação do SUAS e sua consolidação nos moldes da NOB-SUAS, é imperativo que se invista na gestão do trabalho, que essencialmente trata das relações de trabalho a partir de uma concepção na qual a participação do trabalhador é fundamental para a efetividade e eficiência do Sistema Único de Assistência Social.

Dessa forma, o trabalhador é percebido como sujeito e agente transformador de seu ambiente e não apenas um mero recurso humano realizador de tarefas previamente estabelecidas pela administração local. Nessa abordagem, o trabalho é visto como um processo de trocas, de criatividade, co-participação e co-responsabilização, de enriquecimento e comprometimento mútuos.

Nesse sentido, a NOB-RH/SUAS, aprovada pela Resolução nº 269 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS em 13/12/2006, publicada no Diário Oficial da União em 26/12/2006 e cujo texto integral foi publicado através da Resolução nº 01, de 25/01/2007, surge, portanto, com o propósito de garantir a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores da assistência social, além de garantir educação permanente, gestão participativa com controle social, realizar planejamento estratégico e integrar e alimentar o sistema de informação.

No campo da assistência social, os recursos humanos são os mais afetados com pela política de trabalho e emprego gerida atualmente no Brasil, pois, apesar de reconhecermos sua indispensabilidade, sabemos, por outro lado, que esses profissionais ainda não conseguiram na prática o atendimento às condições necessárias para que o seu exercício laboral esteja afinado com as diretrizes da NOB-RH/SUAS, que pode ser expresso através de práticas comuns como os desvios de funções, os poucos, frágeis ou inexistentes espaços de negociação, múltiplas jornadas de trabalho, a submissão a formas improvisadas e arcaicas de

vinculação e gestão, cuja regra é a transgressão à lei, o que acarreta a alguns num desestímulo profissional.

Contrário a esta realidade, a NOB-RH/SUAS, eixo estruturante da política de Recursos Humanos da assistência social prioriza a valorização profissional, a fixação no trabalho, o incentivo a profissionalização, a qualificação e a formação de perfis generalistas; incentiva a pactuação entre trabalhadores, gestores e usuários; estabelece concurso público para provimento de vagas e plano de cargos, carreiras e salários para os profissionais; aperfeiçoa a gestão dos recursos humanos e as fontes de financiamento.

As diretrizes para a gestão do trabalho na política de assistência social pressupõe “um primeiro esforço [...] objetivando delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2007, p. 13) e dizem respeito, entre outras coisas, a:

- Conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS; vislumbrar o desafio proposto, para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da universalidade, equidade, descentralização político-administrativa, intersetorialidade e participação da população;
- Propor estímulos e valorização desses trabalhadores;
- Identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados;
- Uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política desses agentes (BRASIL, 2007, p. 14).
- 

Além disso, a gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também:

- Garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores e 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 (BRASIL, 2007, p. 20).

De acordo com essas diretrizes, o trabalhador é visto como sujeito e agente transformador de seu ambiente e não apenas um mero recurso humano realizador de tarefas previamente estabelecidas pela administração e o trabalho, fonte de

reprodução social e desenvolvimento das habilidades do homem é tido como condição essencial de existência e atividade inerente ao homem, que através dele regula e controla seu metabolismo com a natureza.

A proposta da NOB-RH/SUAS consolida onze eixos considerados estruturantes para a gestão do trabalho na área da assistência social, considerando, essencialmente, a realidade de tal política no Brasil. Esses eixos devem ser implementados gradualmente e são os seguintes:

- Princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, conforme já citado;
- Princípios éticos para os trabalhadores da assistência social;
- Equipes de referência;
- Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação;
- Diretrizes Nacionais Para os Planos de Carreira, Cargos e Salários - PCCS;
- Diretrizes para entidades e organizações da assistência social;
- Diretrizes para co-financiamento da gestão do trabalho;
- Responsabilidades e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do distrito federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS;
- Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS;
- Controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS; e
- Regras de transição.

Diante do que foi ora apresentado, cabe-nos discorrer acerca de cada eixo, uma vez que a gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve ser tratada de forma estratégica com vistas a garantia da qualidade na prestação dos serviços socioassistenciais (cujo caráter deve ser essencialmente público, devendo para isso existir serviços neste âmbito), que só é possível com trabalhadores qualificados e valorizados.

No eixo Princípios e Diretrizes Nacionais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS destacamos a necessidade da realização de concursos públicos para o preenchimento de cargos criados por lei para os serviços públicos. Após a aprovação no concurso público, os trabalhadores devem ser nomeados para o

exercício do cargo/função ao qual concorreram, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo e seu respectivo Plano de Assistência Social.

Ainda, compete a cada nível de gestão, de acordo com a quantidade necessária à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais, contratar e manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por Lei, considerando ainda as necessidades da população e as peculiaridades de cada nível de gestão.

Com relação aos Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social, é de suma importância que os serviços socioassistenciais devem ser ofertados com o “conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários” (BRASIL, 2007, p. 21).

Tais princípios éticos devem, de acordo com cada profissão, “ser considerados ao se elaborar, implantar e implementar padrões, rotinas e protocolos específicos, para normatizar e regulamentar a atuação profissional” em cada serviço socioassistencial (idem).

A intervenção profissional no âmbito da política de assistência social é orientada pelos seguintes princípios:

- Defesa intransigente dos direitos socioassistenciais;
- Compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento dos laços familiares e sociais;
- Promoção aos usuários do acesso a informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende;
- Proteção à privacidade dos usuários, observando o sigilo profissional; preservando sua privacidade e opção e resgatando sua história de vida;
- Compromisso em garantir atenção profissional direcionada para a construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade;
- Reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social;
- Incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de

- fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção;
- Garantia do acesso da população a política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social e/ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios;
  - Devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses;
  - Contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados.

No tocante às Equipes de Referência, devemos ressaltar que este eixo trata essencialmente da definição das carreiras profissionais que devem integrar o atendimento na rede socioassistencial, delimitando a quantidade dos profissionais e a proporção das equipes em relação ao número de usuários assistidos.

Segundo a NOB-RH,

Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2007, p. 23).

Conforme foi exposto no capítulo anterior, a partir da PNAS e posteriormente na NOB-SUAS, a assistência social passou a ser organizada em níveis de proteção, sendo proteção social básica e proteção social especial, dividida de média e alta complexidade.

Sendo assim, as equipes de referência em cada serviço se diferem umas das outras de acordo com o nível de proteção, o serviço, programa, projeto ou benefício, dados populacionais (demográficos) e níveis de gestão.

Na proteção social básica, as equipes de referência dos CRAS – Centros de Referência da Assistência Social ampliam-se conforme a densidade demográfica da localidade, variando em município de pequeno porte 1 (até 2.500 famílias referenciadas), município de pequeno porte 2 (até 3.500 famílias referenciadas) e

municípios de médio, grande, metrópole e Distrito Federal (a cada 5.000 famílias referenciadas).

Já na proteção social especial de média complexidade, as equipes de referência dos CREAS – Centros de Referência Especializados em Assistência Social distinguem-se por níveis de gestão, sendo equipes diferenciadas para municípios em gestão inicial e básica (com capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos) e municípios em gestão plena e estados com serviços regionais (com capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos).

Diferente disso, na proteção social especial de alta complexidade, as equipes de referência são formadas de acordo com o serviço socioassistencial prestado, considerando-se assim a quantidade de profissional, seu cargo/função e escolaridade de acordo com a população atendida (quantidade e nível de atenção).

A proteção social especial de alta complexidade compreende atendimento em pequenos grupos (abrigo institucional, casa-lar e casa de passagem), família acolhedora, república e instituições de longa permanência para idosos.

Passando ao eixo Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação, ressaltamos que a preocupação da política de capacitação está em estabelecer a educação permanente, respeitando as diversidades regionais e locais, promovendo

[...] qualificação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, visando o aperfeiçoamento da prestação de serviços socioassistenciais (BRASIL, 2007, p. 20).

Em outras palavras, a capacitação dos trabalhadores da assistência social deve ser feita da seguinte forma:

- a) **sistemática e continuada:** por meio da elaboração e implementação de planos anuais de capacitação;
- b) **sustentável:** com a provisão de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais adequados;
- c) **participativa:** com o envolvimento de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos;

- d) **nacionalizada:** com a definição de conteúdos mínimos, respeitando as diversidades e especificidades;
- e) **descentralizada:** executada de forma regionalizada, considerando as características geográficas dessas regiões, estados e municípios;
- f) **avaliada e monitorada:** com suporte de um sistema informatizado e com garantia do controle social.

Para tanto, foram estabelecidas as seguintes diretrizes:

- A coordenação e o financiamento são de competência dos Governos Federal, Estadual e Distrito Federal;
- Os técnicos serão liberados pelos gestores municipais sem prejuízo de recebimentos e com as despesas correspondentes de participação de acordo com o Plano de Capacitação;
- Os gestores federal, estaduais e do distrito federal devem publicar o conteúdo da capacitação e os atores que devem ser capacitados;
- A União, os Estados e o Distrito Federal devem elaborar Planos Anuais de -- Capacitação, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados nos respectivos

Conselhos de Assistência Social, tendo por referências:

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

Ainda, a capacitação no âmbito do SUAS 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. Por empoderamento entendemos ser o aumento do poder e da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais;

- Ser destinada a todos os atores da área da assistência social, ou seja, gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos, dos setores governamentais e não-governamentais integrantes da rede socioassistencial e conselheiros;

- Primar pelo investimento em múltiplas formas de execução, adotando instrumentos criativos e inovadores, metodologias que favoreçam a troca de experiências e tecnologias diversificadas, bem como adequar-se aos diferentes públicos;

- Respeitar as diversidades e especificidades regionais e locais na elaboração dos planos de capacitação, observando, entretanto, uma uniformidade em termos de conteúdo e carga horária;

- Garantir acessibilidade das pessoas com deficiência aos projetos de capacitação por meio da adoção de recursos técnicos adequados;

- Estimular a criação de escolas de governo e parcerias com instituições de ensino, organismos governamentais e não-governamentais;

- Estabelecer mecanismos de parcerias entre as instituições de ensino e a gestão do Sistema;

- Procurar ampliar a discussão dos Fóruns dos diferentes segmentos das Instituições de Ensino Superior – IES, favorecendo a articulação para a construção e consolidação da Política Nacional de Capacitação;

- Incentivar a produção e publicação de pesquisas acerca dos resultados das capacitações realizadas, visando criar uma fonte de consultas e dar visibilidade às capacitações;

- Incentivar a produção e publicação pelos trabalhadores da Assistência Social de artigos e monografias sobre a Política de Assistência Social.

Com relação às Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira, Cargos e Salários – PCCS, devemos dizer que é uma prioridade a ser considerada, pois visa

avanço gerencial e administrativo, devendo ser bem estruturado e executado, garantindo ao trabalhador uma vida profissional ativa, aliando técnica e produtividade.

Os PCCS da assistência social devem ser direcionados a todos os trabalhadores das três esferas de governa, da administração direta e indireta, baseando-se em alguns princípios e diretrizes:

Princípios do PCCS/SUAS, segundo a NOB-RH (BRASIL, 2007, p. 35-36):

- *Universalidade do PCCS*: abranger todos os trabalhadores que participam dos processos de trabalho do SUAS, desenvolvidos pelos órgãos gestores e executores dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da Administração Pública Direta e Indireta, das três esferas de governo;
- *Equivalência dos cargos ou empregos*: as categorias profissionais na área da assistência social devem ser consideradas, para classificação, em grupos de cargos ou carreira única (multiprofissional), observando a formação, a qualificação profissional e a complexidade exigidas para o desenvolvimento das atividades que, por sua vez, desdobram-se em classes, com equiparação salarial proporcional à carga horária e ao nível de escolaridade, considerando-se a rotina e a complexidade das tarefas, o nível de conhecimento e experiências exigidos, a responsabilidade pela tomada de decisões e suas conseqüências e o grau de supervisão prestada ou recebida;
- *Concurso Público como forma de acesso a carreira*: Aprovação em concurso público como condição ao acesso à carreira na área da assistência social. O referido concurso poderá ser de provas ou de provas e títulos.
- *Mobilidade do Trabalhador*: Aos trabalhadores do SUAS deve ser assegurado mobilidade na carreira, entendida como garantia de transito do trabalhador pelas suas diversas esferas de governo, sem perda de direitos ou da possibilidade de desenvolvimento e ascensão funcional na carreira;
- *Adequação Funcional*: Adequação periódica dos PCCS às necessidades, à dinâmica e ao funcionamento do SUAS;
- *Gestão partilhada das carreiras*: Garantia da participação dos trabalhadores, através de mecanismos legítimos e constituídos, na formulação e gestão dos seus respectivos planos de carreiras;

- *PCCS como instrumento de gestão*: Os PCCS devem constituir-se num instrumento gerencial de política de pessoal integrado ao planejamento e ao desenvolvimento organizacional;
- *Educação Permanente*: Atendimento às necessidades de formação e qualificação sistemática e continuada dos trabalhadores do SUAS;
- *Compromisso solidário*: Os PCCS devem selar acordos entre os gestores e representantes dos trabalhadores em prol da qualidade dos serviços, do profissionalismo e da garantia pelos empregadores das condições necessárias à realização dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

Integram as diretrizes do PCCS/SUAS segundo a NOB-RH (BRASIL, 2007, p. 36-37):

1. Abranger todos os trabalhadores do SUAS, da administração direta e indireta nas três esferas de governo;
2. Os PCCS devem ser únicos, com isonomia em cada esfera de governo, garantindo mecanismos regionais e locais negociados, visando à fixação de profissionais em função da garantia de acesso e equidade na oferta de serviços à população;
3. Criação de Programações Pactuadas Integradas - PPI sobre a gestão do trabalho, especialmente quanto a pactuação, entre os gestores de pisos salariais regionais e fatores de diferenciação inter-regionais;
4. A evolução do servidor na carreira será definida considerando-se a formação profissional, a capacitação, a titulação e a avaliação de desempenho, com indicadores e critérios objetivos (quantitativos e qualitativos), negociados entre os trabalhadores e os gestores;
5. Estímulo e incentivo aos profissionais contratados por organizações e entidades, dos princípios e diretrizes do PCCS, garantindo isonomia entre os trabalhadores privados e públicos;
6. Estimular o aperfeiçoamento, a qualificação e a formação profissional, garantindo melhora na qualidade dos serviços socioassistenciais e permitindo o avanço ininterrupto dos trabalhadores na carreira, tendo definidos os parâmetros e/ou períodos de afastamento dos servidores para estes fins;

7. Incluir mecanismos de estímulo aos trabalhadores, propiciando vantagens financeiras aos trabalhadores com dedicação exclusiva ou em tempo integral;

8. Os cargos de livre provimento (chefia, direção e assessoramento) devem ser previstos e preenchidos considerando-se as atribuições do cargo e o perfil do profissional;

9. Os cargos e funções responsáveis pelos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como responsáveis pelas unidades públicas prestadoras de serviços socioassistenciais, devem ser preenchidos por trabalhadores de carreira do SUAS.

Acerca das Diretrizes para entidades e organizações da assistência social, a NOB-RH indica cinco normas que devem ser consideradas objetivando a valorização dos trabalhadores em busca da melhoria da qualidade dos serviços prestados nessas entidades e organizações, que são:

- 1) valorizar seus trabalhadores de modo a ofertar serviços com caráter público e de qualidade conforme a 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.

No que diz respeito às Diretrizes para co-financiamento da gestão do trabalho, pontuamos a grande dificuldade existente para que o orçamento da assistência social atenda às reais necessidades desta política pública, sobretudo porque a assistência social tem o menor recurso da Seguridade Social.

O financiamento da gestão do trabalho no SUAS perpassa critérios que devem ser considerados na elaboração dos planos de trabalho, como quantidade, qualidade, custo unitário e custo anual, despesas com capacitação de pessoal e com os meios para sua operacionalização.

Assim, as diretrizes para o co-financiamento da gestão do trabalho no SUAS integram um grupo de requisitos básicos e necessários para a efetivação da política de recursos humanos e, portanto, para o fortalecimento do SUAS. São as diretrizes:

- 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 co-financiamento 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 co-financiamento;
- 5) Revisão das diretrizes e legislação do fundo de assistência social par 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.

Passando às Responsabilidades e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do distrito federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, afirmamos que cabe a cada esfera de governo assegurar condições que tornem a NOB-RH exequível e determinar a incorporação de suas diretrizes na legislação específica de cada ente federativo.

Este eixo da NOB-RH trata das responsabilidades e atribuições do gestor federal e gestores estaduais, do distrito federal e municipais, bem como dos incentivos e requisitos para a gestão do trabalho em cada esfera de governo. As atribuições e responsabilidades dos municípios se diferem de acordo com a gestão - básica ou plena.

Além da responsabilidade de garantir a execução de todos os eixos previstos na NOB-RH, aqui, especialmente, percebemos a legitimidade do papel dos Conselhos de Assistência Social (federal, estadual e municipal), assim como a necessidade do estabelecimento de pactuações intergestores e de elaboração de diagnósticos situacionais de gestão do trabalho como pré-requisitos indispensáveis para o desenvolvimento da política de assistência social.

Adiante, ao tratarmos das especificidades gestão do trabalho da política socioassistencial no estado de Roraima, retomaremos a discussão das responsabilidades, atribuições, requisitos e incentivos do estado e municípios, tratando minuciosamente os pontos que consideramos mais relevantes em virtude deste trabalho.

Neste sentido, avançamos na discussão do eixo Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS, que tem por objetivo “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” (BRASIL, 2007, p. 61).

Ressaltamos que a REDE SUAS, instituída na NOB-SUAS, é um conjunto de subsistemas e aplicativos que visa a operacionalização da gestão da informação, monitoramento e avaliação do SUAS.

De acordo com a NOB-RH, o CADSUAS deverá ser formado por um banco de dados que deverá ser atualizado sistematicamente, composto por informações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, “visando à identificação e qualificação dos profissionais de todos os níveis de escolaridade que atuam nos serviços, benefícios e gestão da Assistência Social”. Ainda, esse banco de dados será utilizado para “subsidiar o planejamento, a gerencia, 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”.

Cabe-nos lembrar que a atualização e alimentação dos dados no sistema de informação são de responsabilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O eixo Controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS trata da participação da população nas diretrizes de organização da Assistência Social. Esta participação se dá “por meio de organizações representativas, na formulação e no controle dos serviços socioassistenciais em todos os níveis de governo” (BRASIL, 2007, p. 63).

A participação popular pelo controle social é uma das características do Estado Democrático de Direito, na qual a população, mesmo após a escolha de seus representantes pelo voto, possui o objetivo de acompanhar, contribuir e fiscalizar a ação do agente público, visando à maior efetividade dos direitos fundamentais (idem).

O Controle Social no âmbito da gestão do trabalho no SUAS dispõe sobre o seguinte:

- 1) A implementação de discussões e deliberações das instancias de controle social do SUAS, sobre a Gestão do Trabalho, objetivam impactar na qualidade dos serviços socioassistenciais e do acesso do usuário a esses;
- 2) A fiscalização do exercício profissional e a regulamentação das condições técnicas e éticas do trabalho das profissões regulamentadas cabem aos Conselhos Federais e Regionais respectivos. Essa fiscalização,

diferentemente da realizada pelos sindicatos, não se detém nos direitos trabalhistas, mas no cumprimento das competências e atribuições privativas dos profissionais, bem como na garantia das condições necessárias ao exercício profissional pelos empregadores, sejam eles públicos ou privados;

- 3) A ampliação do debate com a população sobre Controle Social, garantindo a participação de todas as entidades representativas;
- 4) Deverão ser constituídas, no âmbito dos Conselhos de Assistência Social, estaduais, do Distrito Federal e municipais, comissões paritárias entre governo e sociedade civil para tratar da gestão do trabalho, visando acompanhar a implementação das deliberações dos Conselhos acerca dos trabalhadores no SUAS, na respectiva instância de governo;
- 5) As representações de trabalhadores e de entidades ou organizações de Assistência Social conveniadas podem propor uma agenda de discussão e ações ao Plenário dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- 6) Deverão ser criados espaços de debate e formulação de propostas, bem como organizados Seminários Nacionais, Estaduais, regionais e locais do trabalho para aprofundamento e revisão da NOB-RH/SUAS, em especial nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social;
- 7) Implementar a gestão colegiada e participativa no SUAS, como forma de democratizar as relações de trabalho e incorporar o conhecimento obtido pelos trabalhadores, no exercício da sua profissão e no cotidiano dos serviços;
- 8) Os conselhos de Assistência Social deverão acolher, deliberar e encaminhar resultados de apuração de denúncias dos usuários do SUAS, quanto a baixa resolutividade de serviços, maus-tratos aos usuários e negligência gerada por atos próprios dos trabalhadores, gestores e prestadores de serviços socioassistenciais, estimulando a criação de Ouvidorias.

Por fim, o último eixo da NOB-RH/SUAS trata das Regras de transição, que traz à tona a necessidade de uma agenda de prioridades entre a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e

a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, contemplando um planejamento estratégico com medidas de ordem regulatória e operacional, que deverão ser articuladas e objetivadas em um conjunto de iniciativas, sendo:

- Criação de comissão técnica para elaboração de proposta legislativa que autorize o pagamento dos trabalhadores do SUAS por meio do co-financiamento;

- Elaboração, em parceria entre Governo Federal e instituições de ensino, escolas de governo ou similares e organizados não-governamentais, da Política Nacional de Capacitação que dará diretrizes para o Plano Nacional de Capacitação;

- Constituição de comissão para elaboração da proposta do PCCS SUAS. Esta comissão deverá ser composta de forma paritária, envolvendo representantes dos gestores das três esferas de governo, entidades de trabalhadores, conselhos de categorias profissionais e representantes da rede socioassistencial;

- 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;

- Constituição de grupo de trabalho no âmbito da CIT 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 co-financiamento;

- Distribuição equânime de recursos na implementação da NOB-RH, considerando para maior volume de recursos: menor capacidade fiscal, e concentração econômica, mercado de trabalho menos dinâmico, rede instalada e complexidade de 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 do PCCS, progressividade salarial, investimentos em qualificação dos trabalhadores e procedimentos de desprecarização do trabalho.

Conforme se pode observar, os trabalhadores são a chave da eficácia e eficiência da política de assistência social, por isso demandam tantos investimentos em gestão do trabalho.

Os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais não são formulados, implementados, executados e avaliados sem os profissionais do SUAS,

que devem ser valorizados desde a inserção, pela sua formação e nas condições de exercício laboral que são oferecidas.

O trabalho e a educação continuada são indispensáveis ao exercício profissional de qualidade, uma vez que dependemos das competências adquiridas teoricamente que para executamos um bom trabalho na prática cotidiana.

Consideramos que a NOB-RH/SUAS seja um instrumento de suma importância para a qualidade da gestão do trabalho e, oportunamente, da política de assistência social, sobretudo porque sua formulação implica um processo participativo e democrático, cujas discussões levam à construção de uma política de recursos humanos totalmente possível de ser implementada.

Resta ainda lutar pela implementação da NOB-RH em todo o país, pois nunca tivemos um tratamento tão singular da política de recursos humanos como estamos tendo agora, ou seja, a NOB-RH é uma conquista que não pode ser subutilizada ou esquecida, deve sim ser ampliada, rediscutida e implementada em sua totalidade.

### **CAPITULO III - TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A NOB-RH: CONQUISTAS E DESAFIOS EM RORAIMA**

Ao falarmos da política de assistência social no estado de Roraima, pensamos ser fundamental voltar nosso pensamento à questão macro que nos cerca: estamos falando do estado mais ao norte e menos populoso do Brasil, o ponto mais alto do país, localizado na Amazônia, que faz fronteira com os países Venezuela e Guiana Inglesa.

Joaquina Barata (TEIXEIRA, 1998), no I Congresso de Assistência Social da Amazônia, realizado em 1997, enfoca seu trabalho em um amplo ponto de vista, que pretende responder à seguinte indagação: de que Amazônia estamos falando?, na busca por desvelar a Amazônia brasileira, com sua diversidade de culturas e riquezas naturais, seu processo de modernização tardio e dificuldade de acesso à região e implementação da política de assistência social.

A Amazônia Legal, formada pelos estados do Amazonas, Roraima, Amapá, Rondônia, Tocantins e Acre se constitui como um distinto campo de intervenção das políticas públicas, pois envolve no mesmo conjunto, áreas indígenas, quilombos, áreas remotas (onde o acesso só é feito de barco ou avião), entre outros e os usuários das políticas são, em grande parte os caboclos, os índios, os seringueiros, os mateiros e os ribeirinhos.

Para essa população, as políticas públicas de saúde, educação e assistência social representam muitas vezes o único apoio institucional oferecido em sua comunidade e, não raras vezes, este apoio se dá de forma precária, agravado pelas dificuldades de acesso devido às barreiras naturais e longas distâncias, falta de recursos e desinteresse governamental.

Para Teixeira (1998, p. 98), a Amazônia surgiu de um equivocado planejamento regional nas décadas de 1970, 1980 e 1990 e amarga ainda hoje o triste cenário de “estradas mal construídas que abriram nelas corredores para o saque, para o extermínio das árvores, para a poluição das águas, para a privatização da terra, para a extração dos minérios, para a invasão das terras indígenas”.

É importante destacar que não se trata de “apego ao passado”, nem de “romantismo ecológico”, nem de “horror ao moderno”. Queremos energia? Sim, e barata. Queremos estradas? Sim, e boas. Quem sabe possamos indicar o seu trajeto! Em vez de corredores para o saque, complementaríamos, certamente, as nossas vias navegáveis. Queremos ocupação e trabalho? Sim. Mas não desse modo (TEIXEIRA, 1998, p. 104).

Essa Amazônia é a região dos grandes (e muitos mal sucedidos) projetos transnacionais, dos núcleos de mineração e industrialização, dos constantes fluxos migratórios para trabalho em garimpos, dos latifúndios e inúmeras demarcações de terras indígenas, das várias hidrelétricas e multinacionais, da exploração descontrolada de madeira e sementes de plantas nativas, do tráfico de animais silvestres, templo da fauna e da flora brasileira e cenário de lutas e massacres pela terra e em defesa da floresta. Ainda segundo Teixeira (1998, p. 99), tratamos aqui:

Da Amazônia que perde pouco a pouco o que tem de diverso, de diferente, de singular, do ponto de vista ecológico, cultural e natural, para entrar no mundo globalizado pela via da cultura massificada, da expansão da violência, da poluição, da privatização de espaços vitais como a terra ou da destruição da floresta.

Apesar disso, ainda resiste neste universo amazônico multifacetado um certo teor de homogeneidade, produzido pelos atores da cultura, da economia e da política (idem).

Neste contexto, é mister ressaltar que, além da preocupação da política de assistência social com a preservação da cultura, o respeito à diversidade étnica, crenças, valores e costumes, há a preocupação sócio-ambiental.

A questão social na Amazônia se expressa através das altas taxas de mortalidade infantil e analfabetismo, da vida subumana nos garimpos, dos elevados índices de subnotificação de registros de nascimento, violências e criminalidade, do difícil acesso (ou inexistente) a serviços de saúde e educação nas áreas longínquas, da falta de profissionais dispostos a “encarar” viver e trabalhar nesses locais, da área mais endêmica do país, do desconhecimento dos direitos sociais e não participação em programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, entre outros fatores que fazem essa região se diferenciar de todas as outras regiões brasileiras.

Contudo, apesar dos desafios e condições adversas, é possível falarmos de um espaço de participação popular, de uma população que se desenvolve ao

mesmo tempo e no mesmo sentido que o restante do país, de lutas e pressões por mudanças. “Há povo que chora, trabalhadores que protestam, lideranças que denunciam, intelectuais que criticam e políticos insatisfeitos” (HEBETTE, apud TEIXEIRA, 1998, p. 104). Cabe, acima de tudo, aos trabalhadores da política, reforçá-la no interior de cada localidade, dando-lhe o verdadeiro sentido de política que:

Não é assistencialismo, nem ato episódico, nem ação contingencial, nem é fim em si mesma. É meio para a extensão de direitos, ganhos e conquistas dos subalternizados na sociedade, segundo o princípio da justiça social, que sabemos colide com o da “rentabilidade” econômica (PEREIRA apud TEIXEIRA, 1998, p. 100).

Assim, a assistência social enquanto política social deve se tornar constitutiva de direitos, fazendo com que o Estado assuma o papel de responsabilidade que lhe cabe.

### **3.1 O Estado de Roraima: constituição e história**

Durante o Brasil império (1822-1889), a localidade onde hoje conhecemos por estado de Roraima era habitada por aldeamentos indígenas e religiosos Carmelistas (de Nossa Senhora do Carmo), o que ocorria desde o estabelecimento do Forte de São Joaquim do Rio Branco, em meados de 1775.

Com relação ao início da ocupação portuguesa no rio Branco, durante a segunda metade do século XVIII, o empreendimento português mais importante foi a edificação do Forte de São Joaquim do Rio Branco, por volta de 1775. A partir de 1793, outro aspecto de relevância nessa política de expansão e exploração comercial no rio Branco foi a implantação da cultura do gado por meio da instalação de fazendas. A introdução sistemática do gado na região fazia parte do projeto executado por Lobo D’Almada, que era governador da Capitania de São José do Rio Negro (OLIVEIRA, 2003, p.73).

Segundo Oliveira (2003, p. 162), em 1943 o então presidente Getúlio Vargas, através do Decreto Lei nº 5.812, criou os territórios federais do Amapá, Rio Branco (mais tarde denominado como Território Federal de Roraima), Guaporé (Rondônia), Iguaçu e Ponta Porá, sendo que os dois últimos foram extintos pela Constituição Federal de 1946.

O município de Boa Vista do Rio Branco, nascido com a Primeira República do Brasil, apoiado na Constituição de 1891, transformou-se no núcleo político, administrativo e militar de maior relevância na região. Por outro lado, continuava subordinado ao Estado do Amazonas, não firmando tomadas de decisões de nível local, as quais eram definidas em Manaus (OLIVEIRA, 2003, p.100).

Em decorrência da coincidência toponímica entre esse Território e a capital do Acre, em 13 de setembro de 1962, o seu nome foi mudado para Roraima (OLIVEIRA, 2003, p. 163), elevado a estado pela Constituição brasileira de 1988. Sua colonização foi incentivada em fins do século XIX com o estabelecimento de Fazendas e um século mais tarde os garimpos de ouro e diamantes atraíram levas migratórias de diversas regiões do país. Esta imigração e exploração desordenadas, causadas especialmente pela população de garimpeiros, ocasionaram muitos conflitos e mortes por doenças e assassinatos, sobretudo nos povos indígenas.

Roraima está situado na região norte do país, sendo a unidade da federação com localização mais setentrional, que tem como limites as fronteiras do estado do Amazonas e dos países Venezuela e República Cooperativista de Guyana. Ocupa uma área aproximada de 224,3 mil km<sup>2</sup> e sua capital é Boa Vista.

No estado, consideramos apenas duas estações do ano: inverno e verão. O inverno, representado pelo período chuvoso, se inicia em meados do mês de maio e permanece até o mês de novembro, e o verão, período de seca, vai de meados de dezembro até abril. Situado numa região periférica da Amazônia Legal, predomina em Roraima a floresta amazônica, havendo ainda uma enorme faixa de savana no Sul. O estado é cortado por diversos rios, mas o principal é o Rio Branco, que cruza todo o seu território.

Assim como todos os estados da região amazônica, Roraima também constitui um diversificado mosaico de culturas, fauna e flora, com diversas cachoeiras, rios, serras, animais e paisagens naturais.

Grande parte das terras do estado são pertencentes à União e voltadas às terras indígenas, já que muitas reservas tem suas terras homologadas pelo Governo Federal. Os conflitos entre brancos e índios são constantes e atualmente o estado é motivo de discussão nacional devido ao decreto de homologação da terra indígena Raposa Serra do Sol.

A economia do estado se baseia no setor de serviços, na agricultura (arroz, feijão, milho e mandioca), na pecuária (bovino, suíno e ovino) e no extrativismo (madeira, ouro, diamantes, cassiterita).

Mais jovem, isolado e menos povoado estado do Brasil, Roraima ainda detém o menor Produto Interno Bruto, apesar das altas taxas de crescimento. Para determinados grupos políticos e empresariais, uma das justificativas mais contundentes são as grandes reservas indígenas, áreas de proteção ambiental e assemelhados, que somadas compreendem 99,01% do território.

Mais distante estado do Brasil, se considerada a Capital Federal, Roraima tem ainda a maior floresta tropical e os maiores rios do mundo como obstáculos para sua plena integração com o restante do país. Posto isso, é a mais isolada unidade federativa da nação.

Roraima possui um curto e precário sistema rodoviário, não possui rede ferroviária e ainda fica em desvantagem em relação aos demais estados amazônicos quanto ao sistema hidroviário. Por ser o único destes em que todos os seus rios notórios têm sua nascente no seu próprio território - o sistema hidrográfico estadual é 100% roraimense, fica fadado a ter poucas saídas fluviais. Na verdade Roraima dispõe de apenas uma grande saída fluvial: pelo rio Branco, chegando ao rio Negro, rumando daí à Manaus e São Gabriel da Cachoeira. Ainda assim, o mais importante rio roraimense impõe dificuldades adicionais. Tudo isso somado faz com que o estado tenha poucas condições de escoamento de sua produção e a produção de mercadorias que chega ao estado vem sempre agregada a altos preços de fretes e impostos, fazendo com que o custo de vida seja relativamente alto se comparado a outras regiões do país.

O rio Branco origina-se da confluência dos rios Uraricoera - o maior do estado - e Tacutu, trinta quilômetros a norte da capital Boa Vista. Nesta altura o rio chega a cerca de 1,5 quilômetro de largura, oferecendo condições de navegação durante a época das cheias. Centenas de quilômetros abaixo, na altura da vila de Vista Alegre, após receber as águas do rio Mucajaí, inicia-se o médio rio Branco na Cachoeira do Bem-Querê: corredeiras que descem dezoito metros ao longo de vinte e quatro quilômetros. Estas quedas d'água impedem o tráfego.

Após este obstáculo encontra-se a cidade de Caracará, construída propositalmente depois do mesmo para ser possibilitada a construção de um porto - por onde era escoado o gado das savanas roraimenses para Manaus. Tal porto permanece até hoje como o principal de Roraima.

Diferentemente de estados vizinhos, em Roraima o transporte fluvial não é comum para interligar cidades do próprio estado, excetuando-se poucos casos de vilas sem acesso rodoviário

A vegetação predominante no estado é a de floresta tropical (revestindo proximadamente 72% da área total), recobrando especialmente as porções meridional e ocidental. Campos e cerrados, conhecidos regionalmente como "lavrados", correspondem aos 28% restantes, revestindo as áreas setentrionais e orientais do estado.

O estado possui oito unidades de conservação administradas pelo IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente), sendo três parques nacionais, três estações ecológicas e duas florestas nacionais, totalizando 15.539,93 km<sup>2</sup>, ou 6,9975% dos 224.298,980 km<sup>2</sup> (IBGE) da área territorial do Estado.

De acordo com o artigo "Povos Indígenas de Roraima", publicado em meio digital, a população indígena do estado é composta por diversas etnias, sendo a macuxi a maior delas, com uma população aproximada de 18 mil pessoas. Além dela, há ainda as etnias Taurepang (mais de mil pessoas), Ingaricó (mais de mil pessoas), Wai-Wai (aproximadamente 500 pessoas), Wapixana (mais de 8 mil pessoas), Waimiri-atroari (mais de 800 pessoas), Yekuana ou Maiongong (aproximadamente 500 pessoas), entre outras, como Sanumã, Patamona, Xiriana e Xirixana.

Segundo Freitas (1996, p. 122-123), a criação do estado de Roraima, assim como do estado do Amapá, está disposta no Art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Brasileira de 1988, que manteve ainda seus limites geográficos.

Nesse período, o estado já contava com 07 municípios, conforme observamos no quadro a seguir.

Tabela 1 - Criação dos municípios de Roraima.

<b>Município</b>	<b>Criação</b>
Alto Alegre*	Lei nº 7009, de 01 de julho de 1982
Amajari	Lei nº 097 de 17 de outubro de 1995
Boa Vista*	1890
Bonfim	Lei nº 7009, de 01 de julho de 1982
Cantá	Lei nº 099 de 17 de outubro de 1995
Caracarái*	Lei nº 2.495 de 28 de maio de 1955
Caroebe	Lei nº 082, de 04 de novembro de 1994
Iracema	Lei nº 082, de 04 de novembro de 1994
Mucajaí*	Lei nº 7009, de 01 de julho de 1982
Normandia*	Lei nº 7009, de 01 de julho de 1982
Pacaraima	Lei nº 097 de 17 de outubro de 1995
Rorainópolis	Lei nº 100 de 17 de outubro de 1995
S. J. Baliza*	Lei nº 7009, de 01 de julho de 1982
São Luiz*	Lei nº 7009, de 01 de julho de 1982
Uiramutã	Lei nº 098 de 17 de outubro de 1995

Fonte: Freitas, 1996.

\*Municípios criados por Lei Federal quando Roraima era ainda território.

Por ser o estado menos populoso do Brasil, conforme informações populacionais observadas nas tabelas abaixo, Roraima tem muito presente no âmago da população as muitas e constantes práticas eleitoreiras que sempre marcaram as políticas públicas implementadas nos seus municípios.

Especialmente no que diz respeito aos recursos humanos, percebemos que as contratações sempre se fizeram de forma irregular e indiscriminada, tendo como pré-requisito básico ao longo do tempo a amizade, a camaradagem e os favores políticos, ou seja, o emprego em troca do voto (“de confiança”) nas urnas. Esse fato parece ter se tornado fator cultural, pensamento intrínseco na cabeça da população roraimense, pois muito presente e de difícil superação.

Devido a sua localização, tão distante dos grandes centros produtivos do país, o Estado vive um problema que podemos considerar “especial” porque talvez o mesmo não aconteça em nenhum outro local do país de forma tão generalizada, que

políticas públicas: faltam assistentes sociais, médicos, engenheiros, professores mestres e doutores de toda ordem, entre outros.

Além disso, de forma empírica podemos observar que há uma enorme rotatividade de pessoas nos campos de emprego, pois muitas das que vêm passam pequenos períodos de aproximadamente 04 a 10 anos (período para aquisição de experiência) e retornam para seu estado de origem por motivo de concurso público ou outro de ordem pessoal. Na área da saúde, há muitos profissionais militares que trabalham durante o período que servem ao exército ou aeronáutica em instituições públicas, até retornarem também, deixando lacunas que só serão substituídas posteriormente com a chegada de novos profissionais.

Este quadro é muito desconfortável para o estado em geral, pois demonstra uma fragilidade na fixação de trabalhadores, além de exigir grandes investimentos em capacitação permanente de profissionais, pois quem vai embora leva consigo o que foi investido ao longo de vários anos e quem chega precisa passar pelas mesmas capacitações.

Tabela 2 - População residente em Roraima, sexo e situação do domicílio.

Município	População residente, sexo e situação do domicílio				
	Total	Homens	Mulheres	Urbano	Rural
<b>Alto Alegre</b>	17.907	9.426	8.481	5.195	12.712
<b>Amajari</b>	5.294	2.940	2.354	799	4.495
<b>Boa Vista</b>	200.568	100.334	100.234	197.098	3.470
<b>Bonfim</b>	9.326	4.861	4.465	3.000	6.326
<b>Cantá</b>	8.571	4.735	3.836	1.155	7.416
<b>Caracaráí</b>	14.286	7.553	6.733	8.236	6.050
<b>Caroebe</b>	5.692	3.074	2.618	1.977	3.715
<b>Iracema</b>	4.781	2.594	2.187	3.228	1.553
<b>Mucajáí</b>	11.247	5.995	5.252	7.029	4.218
<b>Normandia</b>	6.138	3.114	3.024	1.500	4.638
<b>Pacaraima</b>	6.990	3.643	3.347	2.760	4.230
<b>Rorainópolis</b>	17.393	9.190	8.203	7.185	10.208
<b>S. J. Baliza</b>	5.091	2.720	2.371	3.822	1.209
<b>São Luiz</b>	5.311	2.830	2.481	3.447	1.864
<b>Uiramutã</b>	5.902	3.028	2.774	525	5.277
<b>Roraima</b>	<b>324.397</b>	<b>166.037</b>	<b>158.360</b>	<b>247.016</b>	<b>77.381</b>

Fonte: Censo demográfico IBGE 2000. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

Tabela 3 - População estimada, percentual demográfico e classificação dos municípios segundo a PNAS.

Município	População recenseada e estimada <sup>1</sup>	Percentual de representação demográfica no estado (%)	Classificação do município segundo a PNAS
Alto Alegre	14.386	3,6	Pequeno 1
Amajari	7.586	1,8	Pequeno 1
Boa Vista	249.853	63,1	Grande
Bonfim	10.231	2,5	Pequeno 1
Cantá	11.119	2,8	Pequeno 1
Caracaraí	17.981	4,5	Pequeno 1
Caroebe	7.086	1,7	Pequeno 1
Iracema	5.863	1,4	Pequeno 1
Mucajá	12.546	3,1	Pequeno 1
Normandia	7.118	1,7	Pequeno 1
Pacaraima	8.640	2,1	Pequeno 1
Rorainópolis	24.466	6,1	Pequeno 2
S. J. Baliza	5.727	1,4	Pequeno 1
São Luiz	5.720	1,4	Pequeno 1
Uiramutã	7.403	1,8	Pequeno 1
<b>Roraima</b>	<b>395.725</b>	<b>100</b>	-

Fonte: IBGE, Contagem da população 2007. Dados fornecidos pelo escritório regional do IBGE – Boa Vista/Roraima em set. 2008. <sup>1</sup> Inclusive população estimada nos domicílios fechados.

### 3.2 A política de assistência social em Roraima na percepção dos sujeitos

A partir de 2006, com a NOB-RH/SUAS, a expectativa de avanços para os trabalhadores da assistência social soou como o grande momento de efetivação dos direitos conquistados na Constituição Federal de 1988, bem como nas diretrizes em que se pauta a norma.

Até o momento, percebemos que no Brasil não visualizamos grandes mudanças, ou seja, os direitos garantidos ainda não estão respondendo às demandas dos trabalhadores da assistência social como previsto legalmente, deixando lacunas nos serviços, como profissionais insatisfeitos e desmotivados, com contratos irregulares e baixos salários, condições de trabalho impróprias, flexibilização de contratos, inexistência de qualificação profissional, entre outras coisas. Em Roraima temos dados que contribuem para ratificar essas informações.

A assistência social, gerida em âmbito governamental pela SETRABES – Secretaria Estadual de Trabalho e Bem-Estar Social, em Boa Vista pela SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho e nos outros municípios por secretarias específicas ou agregadas a outras políticas, apresenta ainda um

longo caminho a ser percorrido, especialmente no que diz respeito a sua gestão e oferta de serviços, programas e projetos.

Tabela 4 - Implantação dos CRAS e CREAS e modelo de gestão da assistência social nos municípios.

Nº de referência	Município	Gestão	CRAS		CREAS	
			A.S	Psic.	A.S	Psic.
01	Alto Alegre*	Básica	X	-	NÃO TEM CREAS	
02	Amajari	Básica	NÃO TEM CRAS		NÃO TEM CREAS	
03	Boa Vista	Plena	X	X	X	X
04	Bonfim	Básica	X	X	X	X
05	Cantá	Básica	X	X	NÃO TEM CREAS	
06	Caracaraí	Básica	X	X	NÃO TEM CREAS	
07	Caroebe***	Básica	NÃO TEM CRAS		NÃO TEM CREAS	
08	Iracema	Básica	-	-	NÃO TEM CREAS	
09	Mucajaí	Básica	X	-	X	-
10	Normandia	Básica	-	-	NÃO TEM CREAS	
11	Pacaraima**	Básica	NÃO TEM CRAS		X	X
12	Rorainópolis	Básica	X	-	X	-
13	São João da Baliza	Básica	NÃO TEM CRAS		NÃO TEM CREAS	
14	São Luiz	Básica	-	-	NÃO TEM CREAS	
15	Uiramutã	Básica	NÃO TEM CRAS		NÃO TEM CREAS	

\* O município tem CRAS urbano e rural.

\*\* CREAS/SEV- Serviço de enfrentamento a violência.

\*\*\* Município em situação irregular pois recebeu o co-financiamento e não implantou o serviço.

Conforme pode ser percebido na tabela 4, o processo de implementação do SUAS caminha lentamente no estado. Apenas em Boa Vista a gestão do SUAS é plena, enquanto que todos os outros 14 municípios estão na gestão básica.

A capital Boa Vista representa 63% da população do Estado e concentra a maioria dos serviços, programas e projetos da assistência social ofertados em Roraima, tanto de responsabilidade do estado quanto do município. Assim sendo, nos deteremos a tratá-la de maneira diferenciada dos outros municípios, que em sua maioria não têm estrutura de política de assistência social.

Observamos que a implantação dos CRAS e CREAS não é uma realidade em todos os municípios, o que nos dá a constatação de que serviços, programas e

projetos essenciais da assistência social não estão sendo devidamente ofertados e/ou executados em benefício da população.

Acreditamos que isso aconteça pela falta de algum dos seguintes fatores, que consideramos determinantes das políticas sociais: interesse político em implantar serviços, profissionais em quantidade suficiente e devida qualificação para executar a ação, recursos financeiros capazes de suprir necessidades físicas, materiais e de pessoal e demanda pelo serviço.

Pensamos que, com interesse político, a maioria desses fatores são passíveis de serem superados em curto prazo. Infelizmente, o grande entrave da política de assistência social no estado (além da postura política frente a política de assistência social) são os recursos humanos, com quantidade insuficiente de profissionais e condições precárias de trabalho, incapazes de fixar ou interessar profissionais de outras localidades a virem exercer suas funções no estado.

Apesar disso e independentemente do enfoque que os recursos humanos receberam ao longo do tempo, sua importância, tanto na gestão quanto na execução, monitoramento e avaliação da política de assistência social é indiscutível, tendo sido inegável sua grande parcela de responsabilidade sobre a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Conforme anteriormente explicitado, realizamos pesquisa com profissionais Assistente Sociais e Psicólogos, todos trabalhadores da assistência social, vislumbrando conhecer a realidade de parte dos recursos humanos da política, e mapear os entraves existentes que por sua vez geram atraso na implementação do SUAS e, conseqüentemente, da NOB-RH/SUAS.

Segundo informação obtida na Coordenação de Monitoramento e Avaliação da SETRABES (Secretaria Estadual de Trabalho e Bem-Estar Social), em todo o estado atuam na política de assistência social 25 assistentes sociais e 10 psicólogos(as), totalizando 35 profissionais dessas duas categorias. Assim, nossa pesquisa representa uma amostra de pouco mais de 50% dos profissionais entrevistados.

Todas as pessoas que participaram deste estudo são do sexo feminino. Segundo informou a Seccional Roraima do CRESS 15ª Região (Conselho Regional de Serviço Social), em Roraima, dos mais de 170 profissionais pertencentes à

seccional, há somente dois assistentes sociais do sexo masculino e os mesmos trabalham na área da saúde.

Por sua vez, encontramos psicólogos atuando na assistência social, porém, um se recusou a participar da entrevista e outro não foi entrevistado, pois estava viajando de férias.

Nosso interesse nessas duas categorias profissionais (assistentes sociais e psicólogos) se dá pelo seguinte motivo:

As abordagens das duas profissões podem somar-se com intuito de assegurar uma intervenção interdisciplinar capaz de responder a demandas individuais e coletivas, com vistas a defender a construção de uma sociedade livre de todas as formas de violência e exploração de classe, gênero, etnia e orientação sexual. Ao integrar a equipe dos(as) trabalhadores(as) no âmbito da política de Assistência Social, esses(as) profissionais podem contribuir para criar ações coletivas de enfrentamento a essas situações, com vistas a reafirmar um projeto ético e sócio-político de uma nova sociedade que assegure a divisão equitativa da riqueza socialmente produzida (CFESS, 2007, p. 38).

Além disso, conforme a NOB-RH/SUAS, é condição essencial para a organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, que se tenha assistente social e psicólogo em suas equipes de referência, seja na proteção social básica ou proteção social especial, de média e alta complexidade.

### **3.2.1 O papel do(a) assistente social na política de assistência social**

Como profissão, o Serviço Social tem sete décadas de existência no Brasil, tendo surgido o primeiro curso de graduação em 1936. Na década de 1960 a profissão passou por um processo de reconceituação, deixando de lado a formação tecnocrática conservadora para construir uma formação teórica, técnica, ética e política, pautada em diretrizes curriculares, num currículo mínimo, em um Código de Ética e num projeto ético político<sup>20</sup>. Desde então, a profissão:

---

<sup>20</sup> O Código de Ética profissional dos(as) assistentes sociais foi instituído pela Resolução CFESS nº 273, de 13 de março de 1993. A resolução CFESS nº 493, de 21 de agosto de 2006 dispõe sobre as condições éticas e técnicas para o exercício profissional do assistente social. Projeto ético-político dos assistentes sociais: Lei n. 8662, de 07/06/1993.

[...] ampliou e vem ampliando o seu raio ocupacional para todos os espaços e recantos onde a questão social explode com repercussões no campo dos direitos, no universo da família, do trabalho e do “não trabalho”, da saúde, da educação, dos(as) idosos, da criança e dos(as) adolescentes, de grupos étnicos que enfrentam a investida avassaladora do preconceito, da expropriação de terra, das questões ambientais resultantes da socialização do ônus do setor produtivo, da discriminação a indivíduos homossexuais, entre outras formas de violação dos direitos (CFESS, 2007, p. 14).

Os assistentes sociais “possuem e desenvolvem atribuições localizadas no âmbito da elaboração, execução e avaliação de políticas públicas, como também na assessoria a movimentos sociais e populares” (idem) e desde o início, a assistência social tem sido um importante campo de trabalho destes profissionais.

A atuação dos assistentes sociais na assistência social deve ser pautada por princípios que estruturam o Código de Ética da profissão, fundamentando-se:

No reconhecimento da liberdade, da autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais; na defesa intransigente dos direitos humanos e na recusa do arbítrio e do autoritarismo; na ampliação e consolidação da cidadania, com vistas à garantia dos direitos das classes trabalhadoras; na defesa da radicalização da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; no posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegurem universalidade de acesso aos bens e serviços, bem como sua gestão democrática e no empenho para a eliminação de todas as formas de preconceito (CFESS, 2007, p. 18-19).

A relação Serviço Social x assistência social é muito próxima, uma vez que os assistentes sociais, através do conjunto CFESS/CRESS, formado pelo Conselho Federal de Serviço Social, Conselhos Regionais de Serviço Social e Seccionais de base estadual, sempre estiveram a frente das lutas em defesa da assistência social<sup>21</sup>.

Contudo, essa proximidade entre profissão e política pública não devem ser confundidas como se fosse algo único, fundido numa só intenção e com uma só atribuição. Diferenciar a profissão do assistente social com a política de assistência social requer um esforço para que ambos não sejam reduzidos a valores que não possuem, perdendo sua identidade.

---

<sup>21</sup> As informações sobre as ações e posicionamentos dos assistentes sociais e do conjunto CFESS/CRESS em defesa da assistência social estão contidas nas obras: CFESS (2007) e Sposati (2005).

Os assistentes sociais atuam na política de assistência social assim como em outras políticas sociais, como educação e saúde por exemplo. Por esse motivo, devem resistir à apenas a concepção socioassistencial que lhe é conferida a todo instante. Isso ocorre porque a política de assistência social

[...] comporta equipes de trabalho interprofissionais, sendo que a formação, experiência e intervenção histórica dos(as) assistentes sociais nessa política social não só os habilitam a compor as equipes de trabalhadores(as), como atribuem a esses(as) profissionais um papel fundamental na consolidação da assistência social como direito de cidadania (CFESS, 2007, p. 17).

Yazbek (2007, p. 23) indica em sua obra a importância do assistente social na efetivação da política de assistência social, desempenhando papel primordial no processamento da política. Referenciando a prática profissional, a autora afirma que “na divisão sócio-técnica do trabalho, o assistente social tem sido demandado como um dos agentes “privilegiados” pelas instituições geridas diretamente pelo Estado, ou por ele subvencionadas, para efetivar a assistência”. Isso se dá porque

Via de regra a efetivação das políticas sociais é o espaço primordial da prática do assistente social, embora outros profissionais também o integrem. Ele está diretamente vinculado à efetivação dessas políticas, entendidas enquanto mecanismos de enfrentamento da questão social, resultante do confronto capital-trabalho (idem).

Com base na Lei de Regulamentação da Profissão do Assistente Social, as competências e atribuições do assistente social na política de assistência social requisitam do profissional algumas competências fundamentais para a compreensão do contexto sócio-histórico em que está situada sua intervenção, ao mesmo tempo em que permitem que o profissional seja capaz de analisar criticamente a realidade e a partir daí estruturar seu trabalho, estabelecendo as competências e atribuições necessárias ao enfrentamento das situações e demandas específicas que se apresentam diariamente em seu universo de atuação.

De acordo com a ABEPSS – Associação Brasileira de Estudos e Pesquisas em Serviço Social, algumas dessas competências são:

- Apreensão crítica dos processos sociais de produção e reprodução das relações sociais numa perspectiva de totalidade;

- Análise do movimento histórico da sociedade brasileira, apreendendo as particularidades do desenvolvimento do Capitalismo no País e as particularidades regionais;
- Compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade;
- Identificação das demandas presentes na sociedade, visando a formular respostas profissionais para o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre o público e o privado.

Tomando como referência o CFESS (2007, p. 27), afirmamos que as competências assinaladas acima abrangem seis dimensões interventivas, complementares e indissociáveis, cuja materialização desdobra-se em estratégias e procedimentos que oferecem aos profissionais subsídios para atuação nas políticas sociais, sobretudo na assistência social. São elas:

- Abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos, capazes de potencializar a orientação social com vistas à ampliação do acesso dos indivíduos e da coletividade aos direitos sociais;

- Intervenção coletiva junto a movimentos sociais, na perspectiva da socialização da informação, mobilização e organização popular, que tem como fundamento o reconhecimento e fortalecimento da classe trabalhadora como sujeito coletivo na luta pela ampliação dos direitos e responsabilização estatal;

- Intervenção profissional voltada para inserção de estratégias para fomentar a participação, reivindicação e defesa dos direitos pelos usuários e trabalhadores nos Conselhos, Conferências e Fóruns de Assistência Social e de outras políticas públicas;

- Gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade, na perspectiva de fortalecimento da gestão democrática e participativa, potencializando a gestão em favor do cidadão;

- Sistematização de estudos e pesquisas que revelam as reais condições de vida e as demandas da classe trabalhadora, alimentando o processo de formulação, implementação e monitoramento da política;

- Dimensão pedagógico-interpretativa e socializadora de informações e saberes no campo dos direitos, da legislação social e das políticas públicas voltados a todos os atores e sujeitos da política de assistência social.

As competências e atribuições dos assistentes sociais na assistência social requerem na prática a utilização de estratégias e ferramentas técnicas que contemplem o cidadão em sua totalidade. Para tanto, alguns procedimentos específicos merecem destaque:

- Realizar pesquisas para identificação das demandas e reconhecimento das situações de vida da população, que subsidiem a formulação dos planos de Assistência Social;
- Formular e executar os programas, projetos, benefícios e serviços próprios da Assistência Social, em órgãos da Administração Pública, empresas e organizações da sociedade civil;
- Elaborar, executar e avaliar os planos municipais, estaduais e nacionais de Assistência Social, buscando interlocução com as diversas áreas e políticas públicas, com especial destaque para as políticas de Seguridade Social;
- Formular e defender a constituição de orçamento público necessário a implementação do plano de Assistência Social;
- Favorecer a participação dos(as) usuários(as) e movimentos sociais no processo de elaboração e avaliação do orçamento público;
- Planejar, organizar e administrar o acompanhamento dos recursos orçamentários nos benefícios e serviços sócio-assistenciais nos CRAS e CREAS;
- Realizar estudos sistemáticos com a equipe dos CRAS e CREAS, na perspectiva de análise conjunta da realidade e planejamento coletivo das ações, o que supõe assegurar espaços de reunião e reflexão n âmbito das equipes multiprofissionais;
- Contribuir para viabilizar a participação dos(as) usuários(as) no processo de elaboração e avaliação do plano de Assistência Social;
- Prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública, empresas privadas e movimentos sociais em matéria relacionada à política

de assistência social e acesso aos direitos civis, políticos e sociais da coletividade;

- Estimular a organização coletiva e orientar os(as) usuários(as) e trabalhadores(as) da política de Assistência Social a constituir entidades representativas;
- Instituir espaços coletivos de socialização de informação sobre os direitos sócio-assistenciais e sobre o dever do Estado de garantir sua implementação;
- Assessorar os movimentos sociais na perspectiva de identificação de demandas, fortalecimento do coletivo, formulação de estratégias para defesa e acesso aos direitos;
- Realizar visitas, perícias técnicas, laudos, informações e pareceres sobre acesso e implementação da política de Assistência Social;
- Realizar estudos sócio-econômicos para identificação de demandas e necessidades sociais;
- Organizar os procedimentos e realizar atendimentos individuais e/ou coletivos nos CRAS;
- Exercer funções de direção e/ou coordenação nos CRAS, CREAS e Secretarias de Assistência Social;
- Fortalecer a execução direta dos serviços sócio-assistenciais pelas prefeituras, governo do DF e governos estaduais, em suas áreas de abrangência;
- Realizar estudo e estabelecer cadastro atualizado de entidades e rede de atendimentos públicos e privados;
- Prestar assessoria e supervisão às entidades não governamentais que constituem a rede sócio-assistencial;
- Participar nos Conselhos municipais, estaduais e nacionais de Assistência Social na condição de conselheiro(a);
- Atuar nos Conselhos de Assistência Social na condição de secretário(a) executivo(a);

- Prestar assessoria aos conselhos, na perspectiva de fortalecimento do controle democrático e ampliação da participação de usuários(as) e trabalhadores;
- Organizar e coordenar seminários e eventos para debater e formular estratégias coletivas para materialização da política de Assistência Social;
- Participar na organização, coordenação e realização de conferências municipais, estaduais e nacional de Assistência Social e afins;
- Elaborar projetos coletivos e individuais de fortalecimento do protagonismo dos(as) usuários(as);
- Acionar os sistemas de garantia de direitos, com vistas a mediar seu acesso pelos(as) usuários(as);
- Supervisionar direta e sistematicamente os(as) estagiários(as) de Serviço Social.

Por fim, a utilização de instrumentais técnicos pelos assistentes sociais deve ser estabelecida pelo próprio profissional, que deve ainda se empoderar do direito de realizar seu trabalho com autonomia e criatividade, de acordo com suas demandas.

### **3.2.2 O papel do(a) psicólogo(a) na política de assistência social**

Como profissão, a psicologia foi regulamentada em 1962, porém, a ditadura militar de 1964 “impediu que a temática social fosse inserida nos currículos” (CFESS, 2007, p. 20), o que só ocorreu no final da década de 1980, quando a psicologia voltou-se ao comprometimento com a sociedade brasileira e adotou “o lema do compromisso social como norteador da ação psicológica” (idem), já que antes se pensava que o profissional fazia exclusivamente psicoterapia.

Desta renovação do pensamento dos psicólogos, organizados por todo o país, cresceu a inserção desses profissionais nas diversas políticas públicas, inclusive na de assistência social, onde ganhou espaço e é hoje um dos sujeitos imprescindíveis para a efetivação e fortalecimento da política.

Intervindo por meio da política da Assistência Social, os(as) profissionais da Psicologia precisam estar atentos(as) aos processos de sofrimento instalados nas comunidades, nos territórios onde as famílias estabelecem seus laços mais significativos. Se essa política, de fato, for co-construída por meio dos movimentos populares, da participação plena de seus(as) usuários(as) e do fortalecimento dos espaços e instâncias de controle social, estará conectada com as necessidades dos sujeitos e articulada com a defesa da vida (CFESS, 2007, p. 21).

Assim como para os assistentes sociais, o exercício profissional dos psicólogos também envolve competências e habilidades específicas à sua área de atuação, neste caso estabelecidas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Graduação em Psicologia, conforme a Resolução CNS/CES nº 0062/2004, do Conselho Nacional de Educação. O documento em questão indica que as competências e habilidades dos psicólogos dizem respeito às seguintes ações:

- Desenvolver ações de prevenção, promoção, proteção e reabilitação da saúde psicológica e psicossocial, tanto em nível individual quanto coletivo, bem como realizar seus serviços dentro dos mais altos padrões de qualidade e dos princípios da ética/bioética;
- Avaliar, sistematizar e decidir as condutas mais adequadas, baseadas em evidências científicas;
- Ser acessível mantendo os princípios éticos no uso das informações a ele(a) confiadas, na interação com outros(as) profissionais e com o público em geral;
- Fazer o gerenciamento e a administração da força de trabalho, dos recursos físicos e materiais e de informação, da mesma forma que devem estar aptos(as) a serem empreendedores(as), gestores(as), empregadores(as) ou líderes nas equipes de trabalho;
- Aprender continuamente, tanto na sua formação, quanto na sua prática, e ter responsabilidade e compromisso para com a sua educação e com o treinamento das futuras gerações de profissionais (CFESS, 2007, p. 34).

Partindo dessas competências e habilidades, que requerem “um domínio básico de conhecimentos psicológicos e a capacidade de utilizá-los em diferentes contextos” (idem), a prática do psicólogo na política de assistência social é

percebida como indispensável a partir da NOB-SUAS, complementando o trabalho da equipe de referência, uma vez que sua prática profissional demanda de “ investigação, análise, avaliação, prevenção e atuação em processos psicológicos e psicossociais, e na promoção da qualidade de vida.

Para tanto, a efetivação da atuação do psicólogo na política em questão é balizada a partir de parâmetros estabelecidos pelas Diretrizes Nacionais Curriculares para a Formação em Psicologia, que servem de embasamento teórico para a prática no trabalho, em grupos, famílias e a comunidade, com as redes sociais e equipe.

São parâmetros:

- Analisar o campo de atuação profissional e seus desafios contemporâneos;
- Analisar o contexto em que atua profissionalmente em suas dimensões institucional e organizacional, explicitando a dinâmica das interações entre os(as) seus(suas) agentes sociais;
- Identificar e analisar necessidades de natureza psicológica, diagnosticar, elaborar projetos, planejar e agir de forma coerente com referenciais teóricos e características da população-alvo;
- Identificar, definir e formular questões de investigação científica no campo da Psicologia, vinculando-as a decisões metodológicas quanto à escolha, coleta e análise de dados em projetos de pesquisa;
- Escolher e utilizar instrumentos e procedimentos de coleta de dados em psicologia, tendo em vista a sua pertinência;
- Avaliar fenômenos humanos de ordem cognitiva, comportamental e afetiva, em diferentes contextos;
- Realizar diagnóstico e avaliação de processos psicológicos de indivíduos, de grupos e de organizações;
- Realizar diagnóstico psicossocial que viabilize a construção de projetos de intervenção;
- Coordenar e manejar processos grupais, considerando as diferenças individuais e sócio-culturais dos seus membros;
- Atuar inter e multiprofissionalmente, sempre em a compreensão dos processos e fenômenos envolvidos assim a recomendar;

- Relacionar-se com o(a) outro(a) de modo a propiciar o desenvolvimento de vínculos interpessoais requeridos na sua atuação profissional;
- Atuar profissionalmente, em diferentes níveis de ação, de caráter preventivo ou terapêutico, considerando as características das situações e dos problemas específicos com os quais se depara;
- Realizar orientação, aconselhamento psicológico e atendimento psicológico no âmbito da proteção social especial;
- Elaborar relatos científicos, pareceres técnicos, laudos e outras comunicações profissionais, inclusive materiais de divulgação;
- Apresentar trabalhos e discutir idéias em grupo;
- Saber buscar e usar o conhecimento científico necessário à atuação profissional, assim como gerar conhecimento a partir da prática profissional;
- Prestar serviço de assessoria ou consultoria para órgãos públicos e/ou privados e executar ações de coordenação ou direção em serviços e programas (CFESS, 2007, p. 34-36).

Cabe então aos psicólogos trabalhadores da assistência social decodificar as complexidades da política, “estabelecendo muitos olhares, muitas redes e trabalhar com a vida” (CFESS, 2007, p. 22), numa tentativa de devolver nas pessoas, famílias e comunidades sua autonomia, seu empoderamento e cidadania, para que conheçam e exerçam seus direitos.

Por sua vez, não devem e não podem buscar patologias ou categorias nas quais essas pessoas possam ser “encaixadas”; devem, ao contrário, ter postura de “atuar na valorização da experiência subjetiva do sujeito e contribuir para fazê-lo reconhecer sua identidade”, com vistas ao fortalecimento e desenvolvimento pessoal garantindo-lhes a oferta de condições para sua inserção social.

### **3.2.3 Da pesquisa com assistentes sociais e psicólogas**

Embora assistentes sociais e psicólogos sejam indispensáveis para a implementação do SUAS, como previsto legalmente nas equipes de referência - e

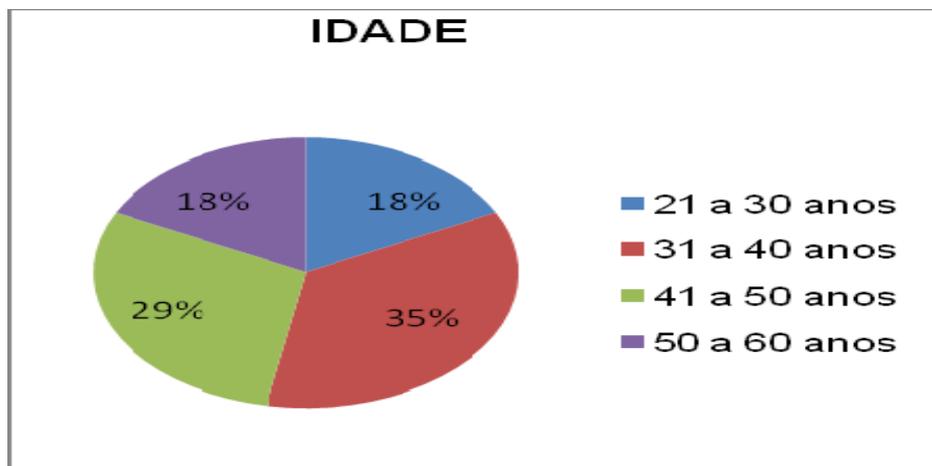
embora se possa reconhecer diferenças na história de estados e regiões - a análise de documentos e os depoimentos desses sujeitos sociais envolvidos no processo de implementação da política de assistência social no Brasil dão conta que as conquistas desenhadas nos documentos ainda não são suficientes para afetar positivamente o fazer dos profissionais que operacionalizam programas, projetos e serviços desenvolvidos no campo da política.

A análise ora apresentada relativa à pesquisa realizada em Roraima, exposta através de relatos, gráficos que fazem referência à coleta de dados e informações estatísticas dão conta de que a realidade do estado frente à implementação da NOB-RH/SUAS caminha lentamente.

Inicialmente, faremos a exposição da identificação dessas profissionais, evidenciando pontos que consideramos relevantes nesse estudo para que, posteriormente possamos avançar no processo de desvendar a realidade da gestão dos recursos humanos do SUAS em Roraima.

Conforme os gráficos apresentados a seguir, percebemos que mais da metade das trabalhadoras da assistência social possuem mais de 40 anos de idade e mais de 4 anos de experiência na área da política aqui estudada. Esses dados implicam dizer que essas profissionais acompanharam (ao menos empiricamente) as recentes mudanças ocorridas no âmbito da re-organização da política de assistência social brasileira, que ocorreu com a PNAS e com a NOB-SUAS, bem como, de que forma vem se dando a implementação da política em seu estado.

Figura 1 – Idade das trabalhadoras na Assistência Social.



Fonte: Da própria pesquisa.

Sobre o tempo de trabalho na assistência social e a gradual evolução da política no sentido de reconhecimento como pública, de garantia de direitos e dever do Estado, nos chamou atenção o fato de termos profissionais assistentes sociais que atuaram na LBA – Legião Brasileira da Assistência e FUNABEM – Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor, ambas extintas.

Essas “remanescentes” da política socioassistencial executada anos atrás fizeram questão de registrar o quanto sua prática profissional se modificou ao longo dos anos, especialmente após a Constituição Federal de 1988, já que a “constituição cidadã” expressa direitos sociais e deveres institucionais não mensurados anteriormente, deixando claro a necessidade de superação do viés paternalista, de caridade e de ajuda embutidos na formação dos profissionais de décadas anteriores para que se efetive a verdadeira assistência social.

Figura 2 – Experiência na Assistência Social.



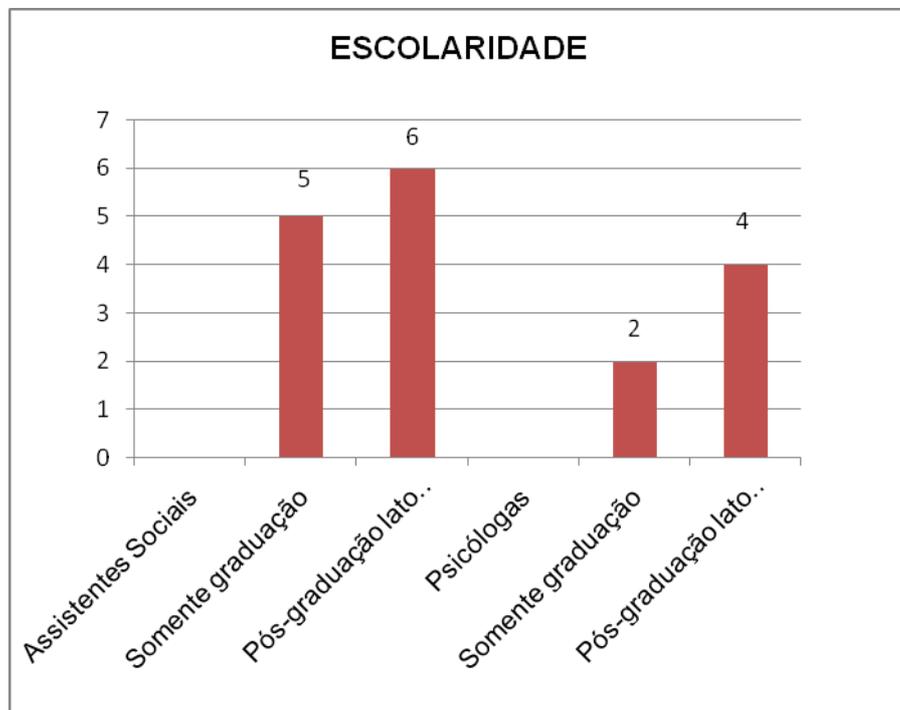
Fonte: Da própria pesquisa – em números absolutos.

Com relação ao nível de escolaridade, afirmamos que atuando na política de assistência social em Roraima, seja na assistência ou na gerência (direção de departamento, assessoria técnica, gerência de projetos, coordenação de serviços e etc) não temos profissionais com formação de mestres ou doutores. O que temos é ainda um grande número de profissionais apenas graduados e pouco mais da metade são especialistas.

Conforme observamos, essas profissionais são na maioria de outros estados brasileiros e vieram (graduados) à Roraima em busca de emprego e somente a partir de 2004 (após a realização do primeiro grande concurso público do estado) se pôde notar o aumento na oferta de cursos de pós-graduação lato sensu e, a partir de então, cresceu o número de especializações entre as duas categorias aqui pesquisadas.

Soma-se a este fato da dificuldade de acesso ao conhecimento o pequeno número de livrarias especializadas existentes em todo o estado – podemos contabilizar apenas duas em Boa Vista e nenhuma outra em todo o resto do estado, isso sem contar as bibliotecas da Universidade Federal (Curso de Psicologia), da Universidade Estadual (Curso de Serviço Social e Psicologia, com biblioteca escassa) e de outras três faculdades particulares, onde duas delas oferecem os cursos de Serviço Social na modalidade de ensino a distância, não contam com acervo voltado ao curso e têm um investimento um pouco melhor para a área de psicologia.

Figura 3 – Escolaridade dos entrevistados.



Fonte: Da própria pesquisa – em números absolutos.

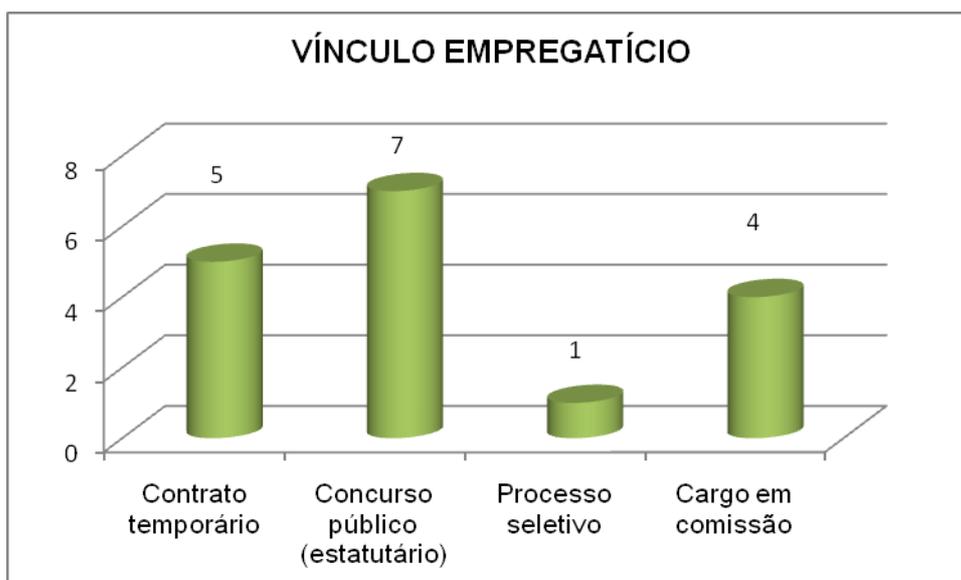
Ainda assim, contamos com profissionais especialistas em Direitos da Criança e do Adolescente, Gestão de Pessoas, Psicopedagogia, Saúde Pública e Serviço Social e Políticas Sociais, entre outras.

Das pessoas entrevistadas, 29% atuam em cargos de direção, gerência, coordenação ou assessoria técnica, o que ratifica a importância das categorias profissionais de assistentes sociais e psicólogos, além da execução, também no planejamento e avaliação dos serviços, benefícios, programas e projetos sociais.

Como seres históricos e sociais, psicólogos/as e assistentes sociais são sujeitos e investigadores(as) dos fenômenos e processos com os quais trabalham. A luta pela competência profissional é fruto do trabalho coletivo e da mobilização social pela garantia dos direitos dos(as) trabalhadores(as), pela universalização dos direitos sociais e pela consolidação da Assistência Social como política pública e dever do Estado (CFESS, 2007, p. 45).

No que se refere à inserção dos profissionais na política de assistência social, podemos dizer que 59% têm vínculos instáveis de trabalho, sem concurso público e muitos deles com contratos precários, sem direito ao gozo de férias e 13º salário, reafirmando na gestão do trabalho atual o que prega o ideário capitalista neoliberal.

Figura 4 – Vínculo empregatício.



Fonte: Da própria pesquisa – em números absolutos.

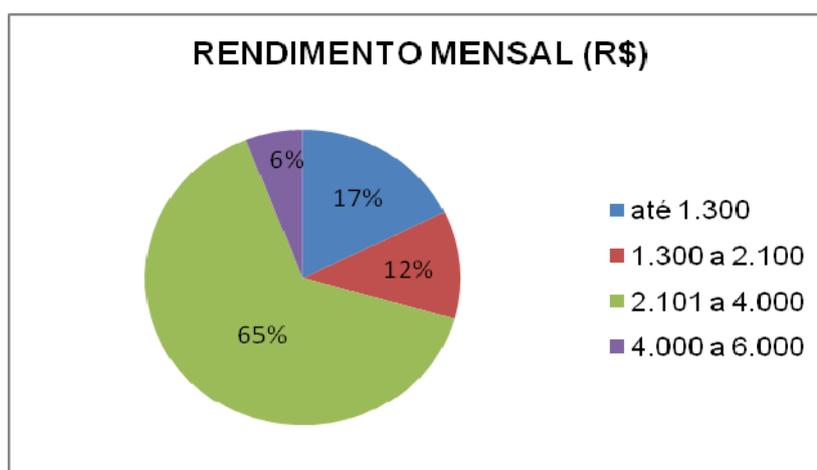
Os rendimentos dos profissionais da assistência social são, segundo as entrevistadas, os mais baixos se comparados com os mesmos cargos que ocupam os profissionais com a mesma formação nas políticas de saúde, no judiciário, na educação, fazendo com que 41% delas tenham outro vínculo de emprego no governo municipal ou estadual, nas políticas de saúde, educação e assistência social. Além da necessidade de complementação de renda, nos foi dito também que é “importante ter dois vínculos diferentes de trabalho - um na gestão e outro na assistência, para que se possa confrontar a teoria com a prática” (L.R.V.J.S.).

De fato, os trabalhadores das outras áreas recebem insalubridade, periculosidade, penosidade, o que não existe na assistência social que vivenciamos. Mesmo assim, indicam a necessidade da valorização profissional através do salário e benefícios (entre outras coisas, como capacitação, que veremos adiante).

Durante o trabalho de pesquisa, uma psicóloga nos relatou algo que simbolicamente representou o sentimento de muitas outras profissionais, quando disse o seguinte:

Por que todo mundo acha que quem trabalha com os mais pobres tem que ganhar pouco e ser pobre também? Por que acham que a gente tem que ter carro velho, se vestir mal, ganhar mal? O que que as outras políticas têm que a assistência social não tem e todo mundo acha que temos que ganhar menos? (G.C.K.).

Figura 5 – Renda mensal.



Fonte: Da própria pesquisa.

\*Considerando todos os vínculos de trabalho e aposentadoria.

Ressaltamos que os maiores empregadores no estado de Roraima são as instituições federais, o próprio governo do estado e as prefeituras municipais, o que faz com que o estado tenha a famosa “cultura do contra-cheque”. Isso ocorre porque não temos instaladas grandes indústrias, empresas, não contamos com trabalhadores em Organizações Não-Governamentais (exceto no Grupo DiveRRsidade – Ong Aids) ou atuando em movimentos sociais organizados.

Diante desse quadro, afirmamos que as políticas sociais em Roraima são em sua maioria geridas por instituições governamentais, com poucas entidades e organizações voltadas para esse fim.

No que diz respeito à carga horária de trabalho, 100% das entrevistadas que trabalham em Boa Vista (seja com vínculo na prefeitura ou no estado) dizem cumprir 30 horas semanais, mesmo quando contratadas para cumprir jornada de 40 horas.

Aqui pontuamos um avanço, em especial para as assistentes sociais, já que é uma luta do conjunto CFESS/CRESS a jornada de 30 horas para todos(as) os(as) assistentes sociais, conforme PL 152/2008, que tramita no Senado Federal e aguarda votação, assim como o PL 4022/2008 que define piso salarial de R\$ 960,00 para assistentes sociais, visto que a categoria conta com apenas com uma tabela de honorários proposta pelo conjunto CFESS/CRESS mas não tem ainda definido um piso salarial.

Contudo, no interior do estado, os serviços funcionam contando com profissionais que, em sua grande maioria, residem na capital e por esse motivo cumprem de 08 a 16 horas semanais nos CRAS e CREAS, segundo o Departamento de Monitoramento e Avaliação da SETRABES e a falta de profissionais no estado faz com que esse quadro se agrave cada vez mais, pois os serviços vão sendo implantados e não tem quem trabalhe neles pelo menos 30 horas semanais.

No tocante às condições de trabalho, imprescindíveis para que se tenha oferta e garantia de serviços, benefícios, programas e projetos de qualidade, concordamos com o CFESS (2007, p. 43) ao afirmar que “[...] As possibilidades de atuação profissional não podem ser desvinculadas das condições e processos em que se realiza o trabalho”. Afirma ainda que

[...] É nesse sentido que as competências e atribuições profissionais devem se inserir na perspectiva da gestão do trabalho em seu sentido mais amplo, que contemple ao menos três dimensões indissociáveis: as atividades exercidas pelos(as) trabalhadores(as), as condições materiais, institucionais, físicas e financeiras, e os meios e instrumentos necessários ao seu exercício. A garantia e articulação dessas dimensões são fundamentais para que os(as) trabalhadores(as) possam atuar na perspectiva de efetivar a política de Assistência Social e materializar o acesso da população aos direitos sociais (idem).

Conforme observamos no gráfico de rendimentos, 29% das entrevistadas têm rendimentos mensais de até R\$ 2.000,00. Quando todas as entrevistadas foram questionadas sobre a capacidade de suprir as necessidades básicas (alimentação, moradia, educação, vestuário e saúde) com a renda mensal, 71% disseram que não conseguem sem a ajuda do rendimento do esposo ou sem deixar de lado algumas vontades (de comprar livros ou fazer pós-graduação, por exemplo). Apenas 29% estão satisfeitas com seus rendimentos.

Em geral, o descontentamento vem seguido de uma única observação: “o salário não acompanha a inflação e moramos em Roraima, aqui o custo de vida é muito alto” (A.L.A.B.). De fato, além dos muitos e altos impostos que pagamos, Roraima tem ainda um outro agravante: devido aos fretes dos caminhões serem caros pois estamos distantes dos grandes centros produtivos como São Paulo e alguns produtos chegarem apenas de avião ou de barco, o consumidor paga mais caro para adquirir o que deseja e isso interfere sobremaneira em seus rendimentos.

Mas a insatisfação não é apenas com relação ao salário, visto que 88% das profissionais se disseram insatisfeitas com as condições para o exercício profissional, considerando estrutura física, recursos materiais e apoio de outras pessoas – em especial na área administrativa.

A fim de ilustrar essa afirmação, pontuaremos algumas falas que consideramos relevantes:

“Nós temos um CRAS mas ele não dispõe de estrutura física adequada para a realização das ações preconizadas pela Política Nacional de Assistência Social. Alugaram uma casa e colocaram a gente dentro, sem pensar se é bom ou não” (M.S.C.).

“O espaço para trabalhar é insuficiente, não temos banheiro, o calor é insuportável...precisamos ampliar o quadro de técnicos e reforçar o apoio administrativo. Não temos armários suficientes para guardar os documentos e o computador está obsoleto” (L.R.V.J.S.).

Passando ao ponto da qualificação profissional, observamos que 29% das entrevistadas não participam de treinamentos ou capacitações há mais de uma ano, 65% participaram de uma capacitação ou treinamento no último ano e apenas 6% afirmam ter participado de capacitação ou treinamento nos últimos seis meses.

Quando perguntado sobre o motivo de tantas pessoas não participarem de treinamentos ou capacitações, obtivemos a seguinte resposta: as instituições não oferecem capacitações ou treinamentos, não liberam o profissional para participar no estado ou procurar em outros estados e quando oferecem, restringem sempre às mesmas pessoas (fazem indicações).

Percebemos um quadro de descontentamento dos profissionais, que sempre que precisam saber coisas novas para acompanhar a política de assistência social têm que buscar as informações sozinhas. Sobre isso, a internet é a grande fonte de pesquisa, sendo apontada no estudo por todas as profissionais que procuram se manter atualizadas sobre as portarias, normas e leis que regem a assistência social, o que significa dizer 82% delas, já que 18% afirmam não ter interesse em se manter atualizadas.

Nesse ponto abrimos um espaço para comentar algo que nos chamou a atenção. Até o momento não separamos este estudo em assistentes sociais x psicólogas, mas aqui é preciso fazer um parêntese: diferente das assistentes sociais (em sua totalidade), que têm consciência da necessidade de buscar informações que ajudam no desenvolvimento do trabalho, algumas psicólogas entrevistadas alegam não reconhecer esta necessidade, já que “seu trabalho é voltado para a clínica, o acompanhamento psicológico do paciente”, tendo sua prática voltada apenas aos aspectos psicológicos do indivíduo, abrindo mão de toda a complexidade da questão social e sua atuação no enfrentamento da mesma.

Isso se reflete também quando tratamos da participação dessas profissionais em eventos na área da assistência social (congressos, seminários e outros), onde afirmam pouca adesão. Mesmo assim, apenas 18% das pessoas entrevistadas afirmam não participar desses eventos, 72% participam de eventos locais ou regionais e 10% participam de eventos locais, regionais e nacionais, tendo destaque as conferências da saúde, da pessoa idosa e dos direitos da criança e do adolescente.

Retomando as fontes de informação, além da internet foram destacados ainda as publicações encaminhadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, revista Serviço Social e Sociedade (publicação da editora Cortez) e os diários oficiais da união, do estado e da capital Boa Vista, além dos Conselhos de Assistência Social, nos quais muitas profissionais representam suas instituições.

Avançando na pesquisa para a percepção dos trabalhadores sobre a política de assistência social, supomos que este seja um ponto crítico. Isso porque percebemos ainda profissionais que desconhecem o caráter público da política e parecem não saber realmente qual é o seu foco e objetivo. No contexto do questionamento, tivemos as seguintes respostas quanto ao entendimento da política de assistência social:

“Política que atende a população que dela precisa e atende as demandas mais vulneráveis da população (D.V.; M.S.C)”.

“Política pública, de proteção social, de direito do cidadão e responsabilidade do estado (L.M.G.S.; A.L.A.B.; L.R.V.J.S.; L.M.H.M.; C.M.C)”.

“Esclarecimento, levar conhecimento, educação, tirar a população do monopólio do estado (F.H.P.D.)”.

“Prestação de serviço gratuito àqueles que não dispõem de recursos (F.E.F.A.)”.

“Se faz através do reconhecimento da demanda (por saúde, educação) e acompanhamento da clientela (D.B.P.)”.

“Política pública componente da Seguridade Social visando garantir os mínimos sociais (L.A.B.; M.S.P.A.; V.S.L.)”.

“Política Pública (G.A.; S.C.C.R.; L.C.S.P.)”.

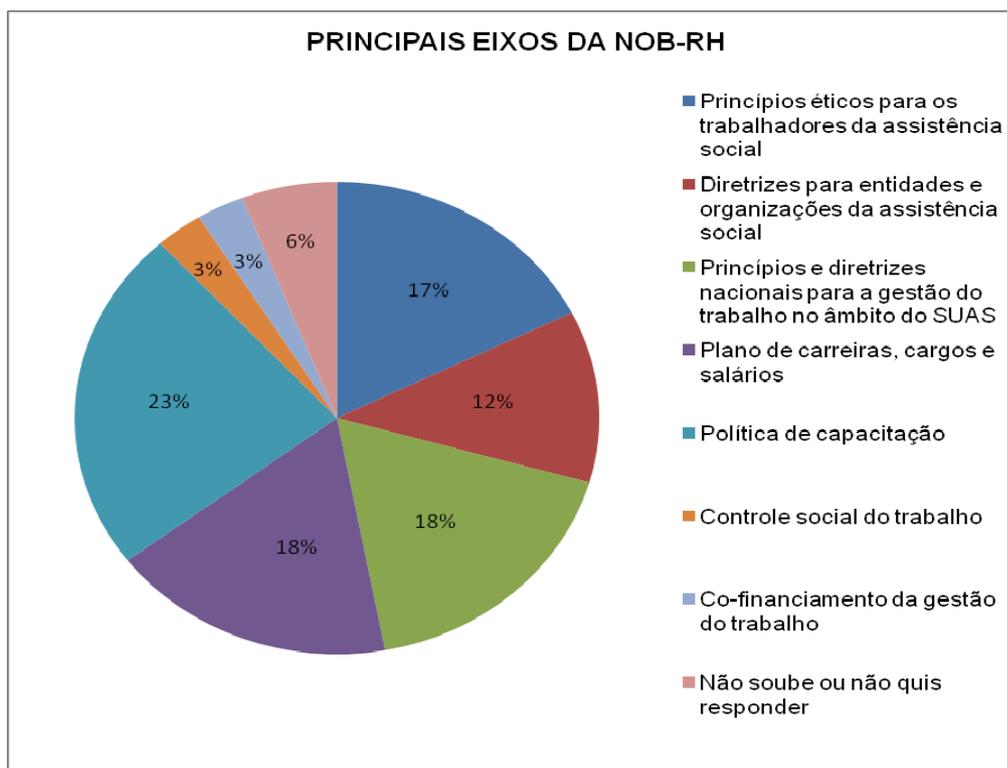
“Assistir socialmente determinado público, fazendo valer os direitos e cobrando os deveres (G.C.K.)”

A respeito do acesso ao conteúdo (leitura) da PNAS e NOB-RH/SUAS, apenas 12% nunca leram a PNAS, enquanto que 88% já fizeram pelo menos uma leitura rápida de algum ponto que consideraram importante; 29% nunca ouviram falar na NOB-RH e 71% pelo menos ouviram falar, viram a publicação ou fizeram a leitura de algum eixo. Todas destacaram que não fizeram leitura aprofundada da norma, dificultando inclusive sua organização para reivindicar melhorias relativas à gestão do trabalho em suas instituições.

Mesmo assim, fizemos uma breve explanação acerca dos eixos da NOB-RH para que cada profissional apontasse dois que considerasse mais importante.

Tivemos o seguinte resultado:

Figura 6 – Principais eixos da NOB-RH.



Fonte: Da própria pesquisa.

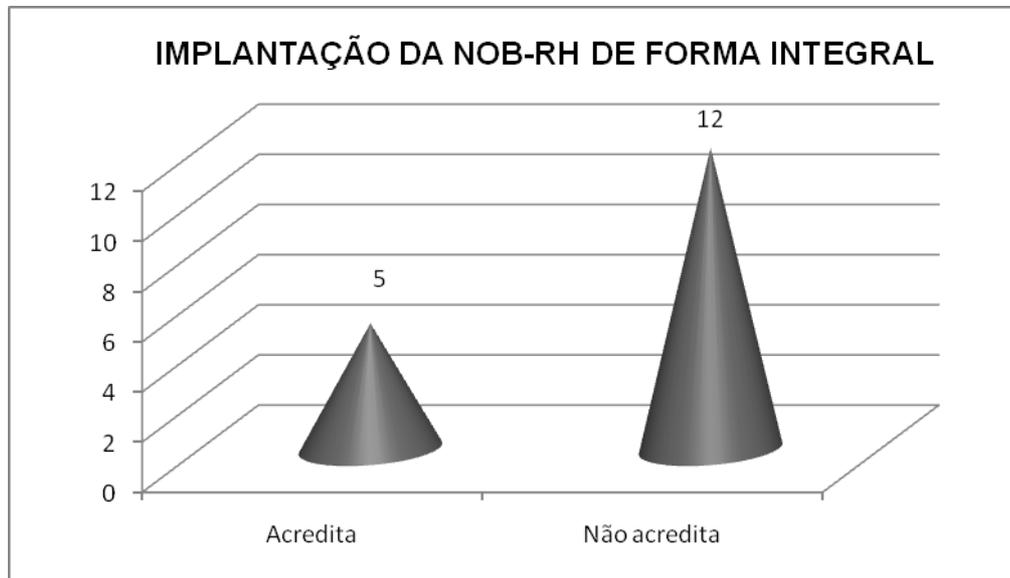
Analisando, vemos que esse quadro expressa a demanda dos profissionais por reconhecimento e investimento em si e no seu trabalho, contrariando a precarização ora posta, com baixos salários, quadro reduzido de profissionais, contratos flexíveis, perda de direitos sociais, entre outras coisas. Observamos que capacitação (educação permanente), Plano de Carreiras, Cargos e Salários – PCCS e concurso público para inserção na política de assistência social são os pontos mais críticos e que por sua vez demandam maior responsabilidade dos gestores em fazer valer o que preconiza a NOB-RH.

Em resposta a desvalorização sentida pelos profissionais da assistência social, incentivada pelos escassos ou inexistentes investimentos na área e na melhoria das condições de trabalho, percebemos a descrença dos mesmos na melhoria dos investimentos na política e de tudo que diz respeito a ela (PNAS, NOB-SUAS, NOB-RH).

A figura 7 representa a crença das profissionais na implementação da NOB-RH de forma integral em seus municípios, uma vez que somente 12% têm conhecimento de alguma ação em sua instituição que vise à melhoria das condições

de trabalho dos trabalhadores da assistência social, com destaque para a implantação do Núcleo de Pessoal da SETRABES.

Figura 7 – Implantação da NOB-RH.



Fonte: Da própria pesquisa – em números absolutos

Como se pode verificar, 71% não acreditam na implementação da NOB-RH, enquanto que 29% acreditam na possibilidade de acontecer o que sugere a NOB-SUAS de 2005. Cabe-nos ressaltar que o discurso do descrédito é bastante parecido e sólido, expressado pelas seguintes falas:

“Falta espaço para conversar com o gestor, negociar e expor reivindicações. No momento o diálogo está bloqueado” (L.M.H.M.).

“No momento não se tem interesse, pois a missão da política pública (assistência social) está abandonada. Virou puro assistencialismo, entende?” (G.A.).

“Há uma cultura local de corrupção (G.C.K) e falta de interesse político dos gestores” (F.E.F.A., A.L.A.B., L.M.G.S. e D.V.).

“O município ainda precisa estruturar o SUAS” (L.A.B., me V.S.L.).

“O recurso repassado ao município é insuficiente” - referindo-se ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM (M.S.C.).

Compreendendo que o investimento nas pessoas é o diferencial decisivo na oferta e qualidade dos serviços prestados à sociedade e buscando cumprir ao que se propõe este estudo, cremos que é importante estabelecer uma Política de Recursos Humanos da assistência social que seja comprometida com o desenvolvimento dos profissionais que nela atuam, oferecendo condições

estruturais, materiais e apoio técnico, capacitação, investimento em PCCS, entre outras coisas, para que os profissionais possam trabalhar com autonomia, segurança e dispondo de todos os recursos existentes para a execução da assistência social de forma qualitativa, compatível com os reais objetivos da política em questão.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A precarização dos vínculos empregatícios, as longas jornadas de trabalho, o rebaixamento dos salários, propostas de ritmos cada vez mais alucinados para o cumprimento de metas e a exploração acelerada da mais valia fazem com que se perdam as relações sociais e aprofundam as expressões da questão social.

Essa lógica do capital – globalizado e mundializado, agravada pela implantação dos novos modelos produtivos e inserção de novas tecnologias na era liberal e neoliberal, garantem a desregulamentação do trabalho em troca do lucro, da competitividade e do controle total sobre os trabalhadores, cada vez mais descontentes e inseguros.

A política de assistência social, reconhecida legalmente como direito do cidadão e dever do Estado na Constituição Federal de 1988, posteriormente regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e Sistema Único da Assistência Social – SUAS (2005), tem se consolidado e fortalecido na garantia de direitos e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Como política de proteção social, situada no tripé da Seguridade Social que envolve ainda a Saúde e a Previdência Social, a Assistência Social aprimorou ao longo dos anos uma clareza conceitual extraordinária, possibilitando integração e articulação com outras políticas públicas, como educação, habitação, trabalho, segurança, entre outras, sem perder o foco objetivo a que veio, a fim de materializar direitos e acesso a bens e serviços essenciais à população que dela demanda.

Nessa perspectiva, a intervenção dos profissionais da assistência social deve se pautar na complexidade das relações sociais, nas desigualdades de classe e seus determinantes históricos e nas formas de expressão da questão social, foco de intervenção da política, intervindo num horizonte amplo e não limitado somente à gestão da pobreza, tratando as necessidades dos usuários como problemas individuais e/ou coletivos.

A consolidação da NOB-RH/SUAS como eixo balizador da gestão do trabalho na política de assistência social indica a implantação de uma política de reconhecimento e valorização do trabalhador e a necessidade do investimento em recursos humanos, dando-lhes condições favoráveis à realização de suas

atribuições/funções, incentivando a educação permanente e a manutenção institucional do trabalhador em seu local de trabalho ao invés da alta rotatividade de contratações precarizadas, fortalecendo assim as competências das equipes multiprofissionais e a garantia da qualidade dos serviços socioassistenciais.

No estado de Roraima a NOB/SUAS ainda não foi devidamente incorporada pelos gestores municipais e estadual e vivenciamos a realidade das “primeiras-damas da assistência social”, o que dificulta ainda mais a implementação da política nos moldes legais. Porém, um longo caminho fora percorrido até então.

Como um estado relativamente novo e de baixa densidade demográfica, Roraima começa a se voltar para a implementação das políticas públicas, contudo, além de investimento em assistência social, é preciso investir em tantas outras áreas fundamentais como saúde, educação e habitação.

Assim como em outras partes do país, os trabalhadores da assistência social sofrem com baixos salários, precárias condições de trabalho, não têm PCCS, capacitações e desconhecem (em sua maioria) a existência os investimentos nos trabalhadores e na própria política.

As práticas sócio-assistenciais ainda são alvo de muita discussão por parte de todos os envolvidos direta ou indiretamente na política, posto que ainda sobrevivem posturas assistencialistas, clientelistas e paternalistas, bem como o primeiro-damismo, que permanecem ditando as regras da política em estados e municípios por todas as regiões do país. Isto demonstra a fragilidade no contexto que se encontra a política em algumas localidades e o despreparo de governantes e gestores que desconhecem a amplitude das ações e sua capacidade de resposta e mudança social. E acima de tudo, reflete a configuração do projeto ideo-político em operacionalização no país cujo processo de exploração de uma classe sobre a outra expressa-se no empobrecimento da maioria.

O que se tem até o presente momento são profissionais descontentes com seus salários, que são mais baixos que o dos mesmos profissionais que atuam em outras políticas públicas como saúde, justiça, segurança e educação. Além disso, convivem com insatisfação de se trabalhar com equipamentos obsoletos, ambientes de trabalho inadequados para a prática profissional, mão de obra desqualificada, hierarquias sem sentido algum, o que incorre diretamente nas contratações, tudo

isso somado, torna, sem sombra de dúvidas, os serviços muitas vezes ineficientes e frágeis.

Acreditamos que a realização de concurso público para investidura nos cargos e o PCCS são ferramentas fundamentais na inserção e manutenção dos trabalhadores na política, além de garantir autonomia e assegurar escolhas técnicas, democráticas e participativas entre o gestor e sua equipe. Ainda, pensamos que investir em educação permanente e oferecer boas condições de trabalho pode fazer com que a execução das ações propostas tenha mais qualidade, oferecendo assim credibilidade aos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

Finalmente, é preciso fazer valer o que está posto na PNAS, NOB-SUAS e NOB-RH/SUAS, pois assim teremos certeza de que os investimentos em assistência social estão sendo aplicados de maneira correta e eficaz e que a sociedade está recebendo retorno qualitativo daquilo que lhe é de direito e, sobretudo, que o Estado cumpre seu papel no dever de gerir esta tão importante política.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: Silva, M. O. S.; Yazbek, M. C. (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

\_\_\_\_\_. A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

\_\_\_\_\_. Construção e desconstrução da legislação social no Brasil. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo : Cortez, 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: LetrasLivres: Editora UnB, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 42/2003 3 pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social**: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e atualizações. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

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

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXVIII, n. 92, 2007.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social**. Conselho Federal de Psicologia (CFP), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília : CFP, CFESS, 2007.

DESENVOLVIMENTO social. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 21 jan. 2009.

FREITAS, Aimerê. **Geografia e história de Roraima**. 3. ed. Manaus: Editora Grafima, 1996.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, ano 2, n. 3, 2004.

MÉSZÁROS, István. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MIRANDA, Jediael Galvão. **Direito da seguridade social**: direito previdenciário, infortunistica, assistência social e saúde. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

OLIVEIRA, Íris Maria de. Direitos, cultura de direitos e assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXVIII, n. 89, 2007.

OLIVEIRA, Reginaldo Gomes de. **A herança dos descaminhos na formação do estado de Roraima**. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

POCHMAN, Márcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C. (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís/ MA: FAPEMA, 2006.

\_\_\_\_\_. Desempregados do Brasil. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

POVOS Indígenas de Roraima. Disponível em:  
<[www.roraimavirtual.com.br/tribos/htm](http://www.roraimavirtual.com.br/tribos/htm)>. Acesso em: 10 fev. 2009.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Angela Maria Moreira. **Normas para apresentação dos trabalhos técnico-científicos da UFRR**: baseadas nas normas da ABNT. Boa Vista: Editora da UFRR, 2007. 106 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo: tema e conteúdo do livro. In: Silva, M. O. S.; YAZBEK, M. C. (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Desafios para avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXII, n. 68, 2001.

\_\_\_\_\_. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. A Assistência Social na Amazônia. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XIX, n. 56, 1998.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras damas e a assistência social**: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

TORRES, Júlio César. O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVIII, n. 92, 2007.

VASAPOLLO, Luciano. O trabalho atípico e a precariedade: elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. In: **Temporalis/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, ano 2, n. 3, 2004.

\_\_\_\_\_. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XIX, n. 56, 1998.

## Webgrafia

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.wikipedia.com.br](http://www.wikipedia.com.br)

## ANEXOS:

### ANEXO I - QUESTIONARIO DE ENTREVISTA PARA ASSISTENTES SOCIAIS E PSICÓLOGOS(AS) ATUANTES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### 1 IDENTIFICAÇÃO

Idade: ( ) 20 a 30 ( ) 31 a 40 ( ) 41 a 50 ( ) 51 a 60

Sexo: Feminino ( ) Masculino ( )

Graduação:

Escolaridade: ( ) superior completo  
( ) mestre

( ) especialista  
( ) doutor (a)

#### 2 INSERÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL

Local de Trabalho:

Cargo/Função:

Assistência ou gerência (gestor, coordenador, diretor):

Tempo de trabalho na assistência social:

Vínculo Empregatício: ( ) contratado temporariamente por análise curricular  
( ) estatutário  
( ) contratado por processo seletivo  
( ) outro

Nível governamental a que está vinculado: ( ) estado ( ) prefeitura

Possui outro vínculo empregatício? ( ) sim ( ) não

Se sim, especificar onde: ( ) assistência social ( ) saúde ( ) judiciário  
( ) educação ( ) outro

Nível governamental a que está vinculado: ( ) estado ( ) prefeitura

Qual o motivo que o (a) leva a ter outro vínculo empregatício?

#### 3 CONDIÇÕES DE TRABALHO

Carga horária de trabalho semanal: ( ) 30 horas ( ) 40 horas ( ) mais de 40 horas

Renda mensal: ( ) até 1.300,00  
( ) R\$ 1.301,00 a 2.000,00  
( ) R\$ 2.100,00 a 4.000,00  
( ) R\$ 4.000,00 a 6.000,00  
( ) mais que R\$ 6.000,00

Considera sua renda mensal suficiente para suprir suas necessidades (considerar saúde, educação, transporte e alimentação)?

sim  não Se não, justifique sua resposta:

Condições para o exercício profissional:  satisfatórias  insatisfatórias  
(considerar estrutura física, recursos materiais e humanos do local de trabalho)

#### **4 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**

Participa de treinamentos/capacitações com que frequência?

trimestralmente  semestralmente  anualmente  
 não participa

Em seu trabalho, procura manter-se informado(a) sobre as portarias/normas/leis que regem a política de assistência social?  sim  não

Se sim, de que maneira?

Se não, por que?

Tem acesso às recentes publicações sobre a política de assistência social?

sim  não

Se sim, de que maneira?

Se não, por que?

Participa de congressos/seminários ou outros eventos na área de assistência social?

sim  não  local/regional  nacional/internacional

Se não, por que?

Se sim, quando e qual foi o último que participou?

#### **5 PERCEPÇÃO DOS TRABALHADORES SOBRE A PNAS E NOB-RH/SUAS**

O que é assistência social?

Conhece a PNAS e NOB/SUAS?  sim  não

Já teve acesso ao conteúdo da NOB-RH?  sim  não

Se sim, de que maneira?

Quais eixos da NOB-RH considera ser mais importante? Cite apenas 2.

Acredita que é possível acontecer a implementação da NOB-RH de forma integral em seu município?  sim  não

Por favor, justifique sua resposta.

Tem conhecimento de alguma ação realizada em seu local de trabalho para a melhoria das condições de trabalho para os profissionais de assistência social?

sim  não

Por favor justifique sua resposta.

## ANEXO 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### Dados de identificação:

**Título do Projeto:** A gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma análise referenciada na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos.

**Pesquisador Responsável:** JANAINE VOLTOLINI DE OLIVEIRA – mestranda.

**Instituição a que pertence o Pesquisador Responsável:** Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

**Telefones para contato:** (95) 9112-3651

**Nome** **do**  
**entrevistado:** \_\_\_\_\_

**Idade:** \_\_\_\_\_ anos **R.G.**  
\_\_\_\_\_

O (a) Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “**A gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma análise referenciada na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos**”, de responsabilidade da pesquisadora JANAINE VOLTOLINI DE OLIVEIRA.

### Justificativa

O presente documento constitui-se em uma dissertação desenvolvida no Curso de Mestrado Interinstitucional oferecido pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA à Universidade Federal de Roraima. Articula-se à área de concentração “Políticas Públicas e Movimentos Sociais” e à linha de pesquisa “Estado, Trabalho e Políticas Públicas”. Tem como objeto de estudo a gestão do trabalho no âmbito do SUAS referenciado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH).

A escolha desse objeto de estudo está ancorada em dois motivos principais: a minha formação como Assistente Social, profissional que tem sido historicamente protagonista da política pública de assistência social, nos processos de direção, formulação, planejamento, implementação e avaliação, o que pode ser ratificado na própria NOB/RH. O segundo motivo é a relevância emprestada a essa política no atual cenário brasileiro, tanto pela quantidade de demandas que fluem para esse

campo, quanto pelo investimento em mudanças que tem sido feito no desenho da política, o que se reflete na qualidade dos seus recursos humanos.

Tais mudanças se coadunam com os grandes avanços que se verificaram no sistema de proteção social brasileiro, a partir das últimas décadas do século XX. Isso se refletiu na Constituição Federal de 1988, na medida em que a assistência social passa a ser vista como uma política pública de garantia de direitos a todos que dela necessitam, compondo o tripé da seguridade social juntamente com a saúde e a previdência social.

De lá para cá, a assistência social vem incorporando mudanças, numa tentativa de assegurar que benefícios e serviços sociais nela contidos, ao maximizar os efeitos de outras políticas, sejam apreendidos como direitos de cidadania, portanto, como exercício da justiça social. Tal perspectiva, porém, não se coaduna com o ideário capitalista, onde o Estado se coloca cada vez mais distante dos “interesses gerais”, incorpora novos sujeitos (ONG’s, OSC’s, entidades ditas filantrópicas etc) para planejar e executar o que é de sua responsabilidade, retira investimentos e diminui (e desvia) recursos que deveriam ser destinados para a implementação da política.

Visando atender reivindicações apontadas na Política Nacional de Assistência Social instituída em 2004, a NOB/RH e surge, então, “num contexto de reestruturação e requalificação do setor público no Brasil, com um decisivo investimento na máquina administrativa estatal e nos servidores públicos federais” (CFESS, 2007:13), apresentando caráter essencial para a consolidação das políticas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo Geral**

Realizar uma análise sobre a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, utilizando como eixo norteador a Norma Operacional Básica de Recursos humanos do Sistema Único de Assistência Social.

### **Objetivos Específicos**

Identificar as principais mudanças da política de Assistência Social, no que diz respeito à gestão do trabalho;

Averiguar se as mudanças propugnadas na NOB-RH correspondem às demandas históricas dos trabalhadores nesse campo.

Identificar os atores, interesses e racionalidades que dão suporte à construção da NOB-RH;

Averiguar o potencial da NOB-RH em termos de empoderamento dos trabalhadores da assistência na luta pela garantia de direitos;

Referenciar a atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) no âmbito da política de Assistência Social.

### **Método da pesquisa**

A pesquisa será efetuada mediante aplicação de questionário com perguntas estruturadas e semi-estruturadas, além dos apontamentos escritos a serem feitos pela pesquisadora, será utilizado o recurso de gravação de voz do pesquisado como forma de maior validação das respostas que o mesmo der.

A pesquisa aqui apresentada não oferece riscos ou desconfortos para o participante, nem mesmo gasto de qualquer natureza, e a participação se reveste em caráter de contribuição para ampliar as discussões a cerca das políticas públicas implementadas por órgãos públicos, para atender trabalhadores da área de assistência social.

A participação é voluntária e este consentimento poderá ser retirado a qualquer momento.

Eu, \_\_\_\_\_, RG n° \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_ declaro ter sido informado e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa acima descrito.

Boa vista-RR, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
 Nome e assinatura do participante

\_\_\_\_\_  
 Nome e assinatura da pesquisadora

\_\_\_\_\_  
 Testemunha