

# A implementação da área “Gestão do Trabalho” na SMDS/RJ

Ana Lucia da Silva Garcia<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo aborda a área de Gestão do Trabalho na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro. Inicia com um debate sobre as transformações do mundo do trabalho e seus impactos na gestão de políticas sociais, apresenta uma perspectiva teórica sobre avaliação de impactos da política social como política redistributiva e de efetivação de direitos de cidadania. Finalmente, discorre sobre a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e analisa como essas ações estão sendo implementadas na SMDS, com ênfase na discussão da força de trabalho e na educação permanente.

## Palavras-chave

Assistência social; Política municipal; Gestão do trabalho.

## Implementation of “work management” area at SMDS/RJ

## Abstract

The article covers the area of management of Work on Municipal Social Development of Rio de Janeiro. Starts with a debate on the transformations in the world of work and their impact on social policies, management presents a theoretical perspective on the evaluation of impacts of social policy as a redistributive policy and implementation of rights of citizenship. Finally, discusses the standard Basic Operating of human resources Social Assistance System (ITS), and analyzes how these actions are being implemented in the SMDS, with emphasis on discussion of the workforce and in education.

## Keywords

Social assistance; Municipal policy; Work management.

## Introdução

O artigo que ora apresentamos, tem por objetivo fazer uma avaliação sobre a implementação da área de Gestão do Trabalho na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro, tendo como referência para esta análise as diretrizes elaboradas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e as ações desenvolvidas pela Coordenadoria do Sistema Municipal de Assistência Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social SIMAS:SMDS para sua implementação, visando identificar os avanços, as lacunas e as dificuldades para sua implementação.

## O cenário das transformações no mundo do trabalho

Uma avaliação sobre a implementação da área de “Gestão do Trabalho”, prevista na Política de Assistência Social brasileira, precisa considerar necessariamente o contexto no qual essa política se desenvolve, para entender o significado e as possibilidades de concretização de suas proposições. Podemos considerar como ponto de partida dessa análise, as transformações ocorridas na fase monopolista do capital com o processo de reestruturação produtiva, a globalização da economia, a financeirização, bem como a revolução informacional, que engendraram profundas transformações nas relações sociais de produção, em âmbito mundial, conforme nos aponta Carvalho (2014, p. 34-35)

Os processos de globalização da economia, da informação, da política, da cultura varreram fronteiras, engendrando um tecido societário complexo, interconectado, mas também fragmentado e enlaçado em microidentidades. A globalização pavimentada pela economia de mercado e pela democracia liberal fez emergir a ideia de interconexão e integração, ao mesmo tempo em que reforçou a fragmentação e a segregação entre regiões, países, setores da economia, segmentos populacionais, etc. (...) Os processos de globalização econômica e o acirramento da competitividade introduziram novas compressões para os Estados-nação, expressas na queda da taxa do crescimento, aumento do desemprego, déficits públicos, pressões internacionais por políticas de ajuste fiscal, liberalização dos mercados e desregulamentação estatal, alterando os padrões de proteção social assegurados nas chamadas décadas gloriosas do pós-guerra (CARVALHO, 2014).

Estas transformações afetam as relações de trabalho, promovendo perda e fragilização de direitos e conquistas já legitimadas legalmente, e em especial im-

pactam a organização da classe trabalhadora, agora mais que dividida em segmentos com inserções diferenciadas no processo de trabalho, conforme análise de Almeida e Alencar (2015, p. 163):

A expansão do setor de serviços na fase monopolista do capital atende às necessidades de acumulação peculiares a esse modo de produção, e segundo Mandel (1985) aprofunda a divisão do trabalho e generaliza o processo de capitalização de todas as esferas da vida social. Deste modo, a intervenção do estado com vistas a assegurar os processos sociais e institucionais de reprodução da força de trabalho adquire nova racionalidade na forma de organização de seu aparato técnico-burocrático. A dinâmica das políticas públicas se altera em extensão e complexidade organizacional, ao mesmo tempo em que se acirramos processos de disputa política em torno da forma de gestão do fundo público que as sustenta enquanto forma social de distribuição de parte da mais valia. As políticas públicas adquirem um dinamismo que envolve práticas políticas, profissionais e intelectuais de todos aqueles segmentos sociais que conformam os processos de controle social sobre os modos de vida e de reprodução da sociabilidade que marcam a sociedade do trabalho abstrato. Constituem espaços e momentos de articulação e conflitos de interesses corporativos, profissionais, econômicos mediatizados pela luta de classes (ALMEIDA e ALENCAR, 2015).

Como consequências desse processo de reestruturação da fase monopolista do capital temos rebatimentos diretos no papel do Estado, forçado a encolher despesas, máquina, e abrir possibilidades para que o capital pudesse atuar nas diferentes políticas públicas, até então sob a responsabilidade do Estado, tais como Saúde, Educação, Assistência Social e Previdência. Esse movimento foi materializado no Consenso de Washington, com suas diretrizes macroeconômicas para os países. Nesse sentido verificamos que na contramão das conquistas obtidas na Constituição Federal de 1988, o impacto das diretrizes neoliberais sobre as políticas públicas é muito forte, como explicitam Almeida e Alencar (2015, p. 165):

O quadro político e institucional que se desenha nos anos 90 e tem continuidade nos anos 2000 no Brasil, aprofunda as estratégias de subordinação dos processos de construção das diretrizes orçamentárias e de financiamento das políticas públicas aos preceitos dos organismos multilaterais, agravando as condições de desenvolvimento de um campo de proteção social assentado em parâmetros efe-

tivamente universalistas e redistributivos (BEHRING, 2003). As políticas públicas não escapam às armadilhas de conversão do fundo público em elemento de fomento ao processo de acumulação sob a hegemonia do capital financeiro, seja através do montante de verbas públicas através do superávit primário ou da transferência direta de recursos, via o crescimento das rubricas vinculadas ao esforço de estabelecer um novo padrão de gerenciamento apoiado nos processos de privatização e terceirização dos serviços sociais (ALMEIDA e ALENCAR, 2015).

Entretanto, a década de 80, marcada pelo processo de redemocratização do país, é permeada pelas organizações da sociedade civil, que lutaram e participaram ativamente do processo de elaboração da nova constituição. Este processo, denominado Assembleia Nacional Constituinte, contou com forte participação popular, de categorias profissionais, militantes de movimentos sociais, que conseguiram inserir na Constituição de 88 um novo patamar de políticas e direitos a serem alicerçados pelo Estado. Este cenário de intensa disputa política a Constituição da República Federal de 1988, é marcado pelo reconhecimento de direitos dos cidadãos e obrigações do Estado na garantia de políticas públicas em diversas áreas.

A introdução da Assistência Social como uma das políticas que compõem o tripé da Seguridade Social, ao lado da Saúde e Previdência Social, é uma grande conquista. Porém, num cenário de lutas entre forças com interesses antagônicos, somente cinco anos depois de aprovada a Constituição, é que foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742/1993. Por sua vez, sua implementação foi adiada por mais de 10 anos, passando pelos governos dos presidentes Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, que se opunham à mudança de paradigmas na forma da prestação da assistência social. Esta só foi regulamentada em 2004, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através da Política Nacional de Assistência Social- PNAS, e em 2005 pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS. Segundo Silveira (2014, p. 11):

A base legal da Política de Assistência Social e sua institucionalidade atribuem centralidade às condições de acesso aos direitos, particularmente pela gestão do trabalho. O reordenamento político-administrativo e a implantação de estruturas, equipamentos e serviços, justificam a importância de um tratamento político regulatório à gestão das condições técnicas, políticas e institucionais em que são realizados o trabalho, a gestão e o controle social (SILVEIRA, 2014).

## A concepção adotada para avaliação de políticas e programas sociais

Neste artigo não iremos apresentar o resultado de um processo institucional de avaliação da área de Gestão do Trabalho na SMDS, e sim, algumas reflexões pessoais sobre elementos que podem ajudar a identificar avanços e dificuldades na implementação de um processo cuja diretriz emanada pelas instâncias federais, que tem por objetivo contribuir para a consolidação de um Sistema Único de Assistência Social no país. O desafio aqui é tentar identificar em que medida a SMDS, enquanto gestora da política de Assistência Social no município do Rio de Janeiro vem adotando as ações previstas para a área de Gestão do Trabalho. Para tal exercício analítico, utilizarei como referência a perspectiva de avaliação de políticas sociais defendida por Gomes (2001), conforme apresenta Silva (2001, p. 8):

A autora Maria de Fátima Cabral Marques Gomes procura abordar o tema avaliação de políticas sociais situando-o no atual contexto da discussão sobre cidadania e democracia. Sustenta a tese de que a avaliação de políticas sociais no Brasil, embora apresente uma dimensão técnica, tem uma perspectiva política que deve ser resgatada, no sentido de contribuir para a efetivação e universalização dos direitos de cidadania. Neste sentido, a avaliação não é entendida apenas como mecanismo de tomada de decisão técnica, no âmbito das instituições, tendo em vista o redirecionamento e a melhoria de programas sociais. É também percebida como geradora de mecanismos de informações para instrumentalizar as conquistas das lutas sociais populares pela ampliação de direitos sociais. (...) Preconiza uma perspectiva que se centra nos impactos da política social como política redistributiva e de efetivação de direitos de cidadania na relação estado/sociedade. Portanto, deve ir além dos limites dos objetivos e metas do programa avaliado, procurando compreender os elementos estruturais e conjunturais, e incorporar variáveis contextuais que interagem com o programa (SILVA, 2001).

Nesta perspectiva, a avaliação de programas sociais deve conduzir à reflexão sobre sua finalidade, sobre quais resultados se quer obter, no sentido da garantia da cidadania e da democracia, e não apenas na mensuração de resultados alcançados; deve ajudar a repensar as opções políticas, no sentido de verificar em que medida os programas, projetos e serviços vão ao encontro aos interesses públicos e democráticos. A afirmação dessa perspectiva faz-se necessária já que verificamos que a adoção de metodologias de avaliação de políticas sociais no Brasil está

fortemente influenciada por organismos internacionais de financiamento de programas e projetos (cooperação bilateral). Segundo Gomes (2001, p. 31):

É nesse sentido que a avaliação aparece também como estratégia de construção da esfera pública, como mecanismo de articulação entre Estado e sociedade civil, em uma perspectiva de crescente democratização da sociedade brasileira, em uma nova ordem social que valoriza a universalização dos direitos de cidadania. Compreende-se que somente com práticas verdadeiramente democráticas, instauradas em espaços públicos de forma transparente, processual e intersubjetiva, podemos lutar pela instauração de espaços democráticos. Dessa forma, a noção de esfera pública é condição indispensável para o estabelecimento de uma nova perspectiva de avaliação. A noção de esfera pública transcende a forma estatal ou privada, pois remete a adoção de novos mecanismos de articulação entre Estado e sociedade civil, permitindo superar perspectivas que identificam o estatal como público e o privado com o mercado. Uma redefinição da esfera pública não burguesa se constituiu com a criação do Estado de Bem-estar, segundo HABERMAS (1984), onde tanto os interesses burgueses como dos trabalhadores são regulados por uma racionalidade externa. É pública na medida em que afeta a todos ou a maioria, sendo, portanto, o comum, que se contrapõe ao privado, visto que afeta a um ou a poucos (GOMES, 2001).

### **A área de gestão do trabalho na política de assistência social**

A introdução do conceito de Gestão do Trabalho na PNAS tem como fundamento a concepção defendida pela Economia Política, em contraposição à definição clássica da Ciência da Administração

Sendo (re)significado a partir de sua definição clássica, oriunda da Ciência da Administração, estando subordinado à ótica de quem exerce alguma função de gerência ou planejamento (gerência de capacidade de pessoas, assim como dos recursos materiais e financeiros, com vistas a uma utilização mais racional e eficiente). Absorve o conceito de força de trabalho da Economia Política com uso descritivo e analítico dos fenômenos do mercado de trabalho – emprego/desemprego, produção, renda, assalariamento – e configura-se na Gestão do Trabalho e na Sociologia do Trabalho, em um mix que envolve o trabalho, o trabalhador como ser social e a sociedade. (PIERANTONI apud CRUS, 2014, p.26)

Assim, a nova abordagem trazida pela PNAS introduz a Assistência Social no patamar de política pública, apresenta e exige um novo padrão de trabalho, um trabalho profissional qualificado e normatizado, compatível com uma política pública de âmbito nacional.

A área de Gestão do Trabalho, que ganha ênfase nos debates travados no interior das instâncias de pactuação da política (comissões intergestores bipartites e tripartites, conselhos nacional, estaduais e municipais e assistência social e conferências nacional, estaduais e municipais de assistência social), refletindo o processo de amadurecimento e avaliação da implantação do SUAS, que apontaram para a necessidade de qualificação da mão de obra, de estabelecimento do quadro de profissionais necessários para os diversos níveis de execução e gestão da política, de se pensar em planos de carreiras, de educação permanente e de articulação dos trabalhadores do SUAS.

Como um dos resultados desse processo de amadurecimento, são propostas várias estratégias para o fortalecimento e qualificação da área de Gestão do Trabalho, fortemente influenciada pelas organizações dos trabalhadores, numa perspectiva democrática e de luta por garantir condições de trabalho adequadas. Destacamos como avanço a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos-NOB-RH/SUAS, Resolução CNAS nº269 de 13 de dezembro de 2006.

Na avaliação de Crus (2015, p. 16-17), um dos responsáveis pela área de Gestão do Trabalho no Ministério do Desenvolvimento Social:

Esta normativa avança na gestão do trabalho no âmbito do SUAS e os princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social. Configura as equipes de referência para a Proteção Social Básica e Especial, e estabelece as diretrizes para a Educação Permanente, para os planos de cargos, carreiras e salários, para as entidades e organizações de Assistência Social e para o cofinanciamento da área de gestão do trabalho. Além disso, organiza as responsabilidades e atribuições dos entes federados para e com a gestão do trabalho. Divisor de águas na Assistência Social brasileira, a NOB-RH/SUAS configura-se como uma conquista dos trabalhadores e dos usuários do Sistema (CRUIS, 2015).

A NOB-RH inova e contribui para a superação da cultura histórica que relegou aos serviços destinados aos mais pobres e vulneráveis, o trabalho não qualificado e não profissional da caridade, do voluntariado, da filantropia e da politicagem,

estabelecendo um novo patamar de profissionalismo, não só para os serviços, mas para a gestão. Aliada à descrição das funções e perfis profissionais, foi estabelecida a necessidade de qualificação da mão de obra, através da construção do Plano Nacional de Educação Permanente, que dá as diretrizes para estados e municípios desenvolverem seus respectivos planos de educação permanente, e institui mecanismos de cofinanciamento de recursos humanos e educação permanente para os trabalhadores do SUAS.

Concordamos com a avaliação feita por Renato F. S. de Paula (2016, p.252) em relação ao significado e importância de consignar na política de Assistência Social, um campo de trabalho profissional para diversas categorias:

A simples nomeação de categorias profissionais como pertencentes ao exercício das funções essenciais do Sistema (SUAS) demonstra um caminhar na contramão dos chamados cargos largos e das contemporâneas tendências “transdisciplinares” que, longe de representar um avanço no campo do conhecimento técnico/científico/profissional podem contribuir para precarizar saberes ao propor respostas genéricas a problemas complexos. Essa, dentre outras estratégias, colocam a política pública de assistência social na vanguarda de um campo crítico que entende política social no escopo das contradições estruturais do modo de produção capitalista e que, portanto, pode contribuir com o fortalecimento das lutas da classe trabalhadora quando se autoreconhece como direito social e, ainda, por assumir como parte de sua estrutura as noções de gestão do trabalho e de educação permanente que se opõem às tendências liberais de gestão de pessoas e das práticas de treinamento e adestramento de mão- de- obra respectivamente (de PAULA, 2016).

Destacamos a importância da Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011, que ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificações dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS, bem como a Resolução CNAS nº de 15 de abril de 2014, que ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

Ressaltamos também o caráter participativo e democrático com que vem sendo construída e implementada, num intenso esforço de participação dos diferentes órgãos e instâncias envolvidos na implementação do SUAS, conforme nos aponta Silveira (2011, p. 14):

A Gestão do trabalho no SUAS supõe, especialmente, a criação e a manutenção de estruturas de referência técnica e institucional para a orientação e o apoio permanentes; a regulamentação de aspectos relacionados ao trabalho na assistência social, a serem pactuados e submetidos ao controle democrático da sociedade civil organizada e atuante nas mesas de negociação e nos conselhos e instâncias de pactuação; a formação de uma ampla rede de formação permanente, com envolvimento das instituições de referência na área e organizações profissionais; a implantação e unificação de sistemas públicos de informação e controle dos processos de capacitação e acompanhamento da gestão do trabalho. Neste sentido, seguindo a diretriz da descentralização com participação e da construção de pactos que expressem a cooperação e a disputa democrática no âmbito das instâncias, a gestão do trabalho é dinamizada e fortalecida pela própria organização dos trabalhadores nestas instâncias, particularmente nas mesas de negociação, nos conselhos e nos fóruns autônomos, que cumprem o objetivo de alargar a agenda política e conquistar regulações condizentes com compromissos democráticos, as conquistas do trabalho e a ampliação dos direitos, na esfera pública da assistência social (SILVEIRA, 2011).

Há que se registrar como um dos avanços do SUAS, a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão nos níveis federal, estadual e municipal, para o período 2014-2017, como um instrumento que pressiona as instâncias de execução a se comprometerem com diretrizes nacionais da Política. A Resolução CNAS nº 18 de 15 de julho de 2013 enfoca o Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal, do qual Crus (2015, p. 20) aponta as prioridades para a gestão:

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

### III – Gestão:

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

B) Estruturar as secretarias municipais de assistência social com a instituição formal de áreas essenciais como subdivisão administrativas, conforme

o porte do município, quais sejam: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de média e alta complexidade, Gestão Financeira e orçamentária, gestão de benefícios Assistenciais e de transferência de renda, Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial para os municípios de grande porte.

### **Uma análise da implantação das diretrizes da gestão do trabalho na SMDS**

Criada na década de 70, a história da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social SMDS do Rio de Janeiro é marcada por diversas transformações de sua estrutura e finalidades. Uma grande parte de seu trabalho foi voltado para as creches e escolas comunitárias, mutirões para questões de urbanização de favelas. Sua força de trabalho foi constituída majoritariamente por agentes comunitários, que atuaram nesses programas. Quando as creches comunitárias foram assumidas integralmente pela Secretaria, a mão de obra foi absorvida após longo período de luta e manifestações por parte dos trabalhadores, que foram contratados pelo regime de Consolidação das Leis Trabalhistas CLT. Eles passaram então a trabalhar nas unidades de assistência social, que tiveram várias nomenclaturas e composições, até chegar à estrutura atual definida pela NOB-SUAS. Exerceram funções administrativas, de educador social, de serviços gerais, de acordo com seu perfil e escolaridade, e num quantitativo maior do que os quadros técnicos e gerenciais.

O aumento do número de quadros técnicos foi ocorrer somente a partir de 2004, na gestão do prefeito Cesar Maia, conforme os dados extraídos do documento intitulado Cartilha SUAS-Rio, de 2005, sobre o qual Alchorne (2012, P. 81) faz a seguinte referência:

A SMDS, que dispunha de apenas 140 servidores assistentes sociais, 1101 servidores de outros cargos e 2000 servidores terceirizados, passou a construir seu quadro próprio empossando paulatinamente até 2004, 889 assistentes sociais e psicólogos, perfazendo um total de 1990 servidores públicos municipais (ALCHORNE, 2012).

Os agentes comunitários permaneceram na condição de celetistas até o ano de 2013, quando finalmente foram transformados em servidores públicos por decreto do prefeito. Porém, no sistema da administração pública municipal, eles constituem uma categoria profissional em extinção (para qual não haverá reposi-

ção após o término das aposentadorias). Também não foi realizado um plano de cargos e carreiras, que permitisse um novo enquadramento funcional e salarial, que viabilizasse uma progressão de carreira.

Historicamente esta categoria vem exercendo diversas funções, de acordo com sua escolaridade e habilidades: auxiliares de serviços gerais, educadoras sociais, recepcionistas, agentes de mobilização social, apoio administrativo, auxiliar administrativo, diretores de unidade, assessores. Ou seja, se por um lado tiveram uma conquista histórica ao se tornarem servidores públicos estatutários, com todos os direitos assegurados, por outro lado não foi implementado um plano de carreira para que pudessem migrar para outras ocupações existentes nos quadros da administração pública municipal, criando uma situação de estagnação e insatisfação, já que muitos investiram em sua formação, com aumento de escolaridade e até conclusão de cursos superiores.

A ênfase na constituição de um quadro de assistentes sociais servidores públicos na gestão do prefeito Cesar Maia e do secretário Marcelo Garcia foi fundamental para dotar a SMDS de um quadro bastante expressivo de assistentes sociais concursados. Dados do CENSO SUAS 2014, realizado anualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social, revelaram que o município do Rio de Janeiro era a metrópole com o maior número de trabalhadores da assistência concursados em 2014.

Porém não se verificou depois dessa fase, nenhum investimento para a recomposição do quadro de servidores públicos concursados nas demais carreiras de nível superior e de nível médio. Destacamos ainda que o último concurso para assistentes sociais foi realizado em 2006 e, uma década depois, mesmo diante da expansão de unidades e serviços, do aumento das exigências com relação à composição das equipes técnicas e administrativas previstas pela NOB-RH SUAS, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro não realizou novos concursos, apesar de diversos estudos e proposições demandando concurso para diferentes categorias profissionais.

Diante desse cenário de retração do Estado e do investimento em políticas sociais, a estratégia utilizada foi a contratação de trabalhadores através de convênios de cogestão com ONGS. Isso reflete o modelo de gestão proposto no contexto mais global, conforme nos explica Gomes (2001 p. 92-93).

Cabe em especial discutir a crescente transformação dessas atividades em espaços de valorização do capital (HARVEY, 2011), aglutinando interesses de peso

com vistas a um redesenho das funções do Estado que resulte em privatização dos serviços de educação, saúde sob várias formas estimula a compra do serviço no mercado, subdimensionamento, deterioração e focalização da oferta pública, desativação ou não expansão dos serviços ofertados diretamente pelo Estado, que passa a contratar empresas ou organizações sem fins lucrativos para executá-los, e também concessão para exploração de serviços sociais e no processo de precarização do trabalho ( DRUCK, FRANCO, 2009). (...) Assim, além das privatizações, a reforma administrativa (CHEIBUB, 2000) extinguiu inúmeros postos de trabalho, e incluiu um ataque ao funcionalismo público, duramente atingido pela extinção de órgãos, pelo congelamento de salários, pelos planos de demissão voluntária e pelas mudanças nas regras da Previdência, as quais forçaram a aposentadoria precoce de largos contingentes de profissionais, inclusive professores que, quando substituídos, o foram por trabalhadores com contratos temporários e precários. (...) Este ajuste levou a mais enxugamentos, a contenção dos salários e a flexibilização das formas de contratação de pessoal, tanto através de formas atípicas de contrato, quanto da terceirização pura e simples dos serviços prestados a população, com forte participação de ONGs e OSCIPs (GOMES, 2001).

Segundo relatório mensal da Coordenadoria Geral do Sistema Municipal de Assistência Social de junho de 2016, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social SMDS conta hoje com 1359 profissionais servidores públicos, dos quais 603 são assistentes sociais, 341 agentes comunitários, 65 agentes de administração, 24 agentes auxiliares de administração, 26 profissionais de nível superior de diversas categorias, 22 psicólogos, entre outras categorias. Os assistentes sociais representam 44,3% da força de trabalho e os agentes comunitários 32,4%, sendo as maiores categorias da SMDS.

Com base nas planilhas de monitoramento da Coordenadoria do SIMAS, disponível em relatórios internos, no período 2009 a maio de 2016, foram registradas 609 aposentadorias, sendo 150 de assistentes sociais, 296 agentes comunitários, 29 profissionais de nível superior, e o restante de diversas categorias. E um número bastante expressivo de trabalhadores encontra-se em gozo de licenças especiais para fins de aposentadoria. Assim, verifica-se uma escala ascendente de déficit de recursos humanos na SMDS.

O atual quadro de pessoal da SMDS não conta com todas as categorias profissionais previstas na NOB RH-SUAS, como por exemplo, advogados, pedagogos e educador social. Faz-se necessária uma atualização da estrutura de cargos pela

administração municipal, para que a SMDS possa promover as adequações às diretrizes estabelecidas pela NOB/RH.

Assim, a SMDS tem trabalhado em regime de Cogestão com diversas ONGS, para completar o quadro de pessoal necessário ao provimento das unidades, visando o cumprimento da NOB-RH. Os convênios são feitos por meio de licitação pública, com duração de dois anos, com previsão de todos os encargos trabalhistas, o que superou uma história de precarização dos vínculos que existia na SMDS, embora ainda existam pendências com relação à contratação de diversas categorias, reajustes salariais adequados e o número de contratações não seja reajustado ao longo dos últimos anos.

A SMDS conta com uma força de trabalho conveniada de 2448 trabalhadores, para as seguintes funções, segundo relatório mensal da Coordenadoria do SIMAS<sup>2</sup> referente a junho de 2016:

- NÍVEL SUPERIOR: psicólogos (174), pedagogos (71), advogados (17), assistentes sociais (17), nutricionistas (11), profissionais de nível superior (17);
- NÍVEL MÉDIO: educador social (680), dinamizador (220), facilitador (163), agente de mobilização social (143), assistente administrativo (102), auxiliar de informática (80), agente educador (54), auxiliar administrativo (22), assistente de informática (10), assistente técnico de gestão (10), outras funções (94)
- NÍVEL FUNDAMENTAL: auxiliar de serviços gerais (217), agentes de portaria (178), auxiliar de cozinha (92), cozinheiro (62), condutor de veículo automotor (14).

Ou seja, predomina hoje na composição da força de trabalho da SMDS, uma quantidade maior de trabalhadores conveniados do que servidores públicos concursados. De um total de 3807 trabalhadores, 64,3 % são conveniados e 35,7% são servidores, o que contraria as diretrizes da Gestão do Trabalho, visando a qualificação dos serviços.

Com relação à implantação da educação permanente na SMDS, podemos verificar que a mesma teve uma preocupação em estruturar um setor para assumir essa tarefa, muito antes da proposta trazida pela NOB RH e pelo eixo de Gestão do Trabalho no SUAS. O primeiro órgão destinado a essa área foi a

Escola Carioca de Gestores da Assistência Social, criada na gestão do secretário Marcelo Garcia, e vinculada diretamente ao gabinete do Secretário. Entre suas atribuições constavam a realização de cursos, seminários, congressos e publicações, sendo também o órgão responsável pela coordenação de estágio em Serviço Social nas unidades da SMDS e pelo gerenciamento de um centro de memória da secretaria e uma biblioteca.

Posteriormente, em 2008, com mudança de gestão na Secretaria, a Escola Carioca foi transformada no Centro de Capacitação da Política de Assistência Social, vinculado à Coordenadoria do SIMAS. Houve uma redução dos investimentos na área de formação, bem como da equipe técnica e administrativa e do espaço físico disponível para as atividades, que culminaram com o fechamento do centro de memória e da biblioteca. As linhas de trabalho prioritárias foram a capacitação de servidores, conveniados e conselhos, a coordenação de estágio e de pesquisas no âmbito da SDMDS. As ações de formação tiveram como diretriz a disseminação dos conteúdos propostos pelo MDS, tais como o SUAS, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, e ações mais específicas voltadas para os serviços nos CRAS, CREAS, Unidades de Acolhimento e Equipes de abordagem de população de rua, apesar do Centro de Capacitação contar com uma infraestrutura e recursos extremamente limitados. Gradativamente, essa situação foi se modificando, e a partir de 2013, na gestão do Secretário Adilson Pires, a área de formação passa a ter expressividade maior, fazendo parte das ações previstas no Plano Plurianual da SMDS, inicialmente com metas muito tímidas. Atualmente o Centro de Capacitação, com maior suporte financeiro e institucional, conseguiu ampliar sua capacidade de atuação, estabelecendo como meta anual a capacitação de 1200 agentes. Suas ações foram sistematizadas e, em 2014, o Centro de Capacitação da SMDS participou de um concurso de Boas Práticas promovido pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social – CONGEMAS, tendo se destacado em primeiro lugar entre as metrópoles de todo o país, com as atividades de formação desenvolvidas.

Com relação às propostas da área de Gestão do Trabalho, verificamos a elaboração do Plano Municipal de Educação Permanente em 2014, e sua implantação ultrapassa a meta prevista no Plano Plurianual, de 1200 pessoas capacitadas. Também foi introduzida uma sistemática mensal de ambientação/capacitação para todos os trabalhadores das ONGs cogestoras, de forma que sejam inseridos nos serviços com uma qualificação preliminar. No período 2013-2016, o Centro de Capacitação contabilizou 140 ações de capacitação e 6885 pessoas capacitadas.

### Considerações finais

Apesar dos avanços obtidos em âmbito municipal, constatamos que ainda é frágil a organização de trabalhadores e de usuários, nas instâncias de participação, tais como no Conselho Municipal de Assistência Social e nas conferências municipais, para pressionar por seus direitos e tomar assento como grupos organizados e ativos nos órgãos de gestão da política.

Há muito que avançar na organização de uma frente ampla de trabalhadores do SUAS, seja de servidores públicos como de trabalhadores contratados, que possam apresentar propostas ao Executivo e ao Legislativo, para que se possa garantir a inserção de todas as categorias e ocupações profissionais previstas para o provimento dos serviços e benefícios, bem como na gestão do SUAS na estrutura de cargos e salários da administração municipal. Também se faz necessária e urgente a realização de concurso público para diversas categorias já previstas na estrutura municipal, como é o caso de assistentes sociais, psicólogos, auxiliares administrativos, entre outras. Sabemos que esta não é uma tarefa simples, requer mobilização e esforço de todas as categorias profissionais e seus órgãos de representação, dos legisladores municipais e gestores da prefeitura e da SMDS. Para tal, a NOB RH prevê a constituição da mesa de negociação dos trabalhadores do SUAS, mecanismos de negociação entre trabalhadores e gestão, ainda não implantado pela SMDS. Nessa instância seria feita a discussão do Plano de Carreiras, Cargos e Salários, pois existem também defasagens salariais muito grandes em diversas categorias profissionais de servidores públicos que precisam ser revistas, tais como assistentes sociais, profissionais de nível superior e agentes comunitários, entre outros.

Na área de educação permanente o desafio atual consiste na ampliação de recursos orçamentários e financeiros para sua implementação.

E finalmente, institucionalizar, na estrutura da SMDS, a área de gestão do trabalho, que passa pela redefinição institucional das atribuições das gerências sob a responsabilidade da Coordenadoria do SIMAS, que hoje exercem novas funções, mas que ainda não foram revistas oficialmente, conforme prevê o Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal.

### Referências

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avelar. *Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: Avanço da Política Pública de Assistência Social em Metrópoles – Estudo das Cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo*. São Paulo, PUC/SP, 2012.

ALMEIDA, Ney Luiz T. e ALENCAR, Monica Maria Torres. *Serviço Social e trabalho particularidades do trabalho do assistente social na esfera pública estatal brasileira*. Revista O Social em Questão- Ano XVIII- n. 34, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução CNAS nº 23, 16.02.2006*. Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução CNAS nº 15, 20.04.2014*, Brasília: MDS, 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução CNAS nº 17, 20.06.2011*, Brasília: MDS, 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução CNAS nº 18, 15.07.2013*, Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Educação Permanente do SUAS*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª Ed. Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS. Resolução CNAS nº 33, 12.12.2012. Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB – RH/SUAS*. Resolução CNAS nº 269, 26.12.2006. Brasília: MDS, 2013.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *Gestão Social e Trabalho Social: desafios e percursos metodológicos*. São Paulo, Cortez, 2014.

CRUS, José. *Gestão do trabalho e vigilância socioassistencial: inovação na gestão pública da Assistência Social*. In: CRUS, José Ferreira & ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.) *Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta (Org.)*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2015.

GOMES, Maria de Fatima Cabral Marques. *Avaliação de políticas sociais e cidadania pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico* In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.) *Avaliação de políticas e programas sociais teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

PAULA, Renato F. dos S. *Reflexões acerca dos processos de trabalho no SUAS: entre a (in) visibilidade e o protagonismo*. In: CRUS, José Ferreira & ALBUQUERQUE,

Simone Aparecida (Orgs.) Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta (Org.). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2015.

RIO DE JANEIRO, Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. *Relatório Mensal da Coordenadoria Geral do Sistema Municipal de Assistência Social*, junho de 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Avaliação de políticas e programas sociais aspectos conceituais e metodológicos*. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.) Avaliação de políticas e programas sociais teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVEIRA, Jucimeri I. *Profissões e trabalho social no Sistema Único de Assistência Social: significado histórico e projeto construído*. In: CRUIS, José Ferreira & ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (Orgs.) Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta (Org.) . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2014

\_\_\_\_\_. *Gestão do Trabalho: concepção e significados para o SUAS* In: Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília – DF. MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, dezembro 2011, reimpresso em 2014.

## Notas

- 1 Assistente Social, mestre em Serviço Social pela UFRJ, atua na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, onde ocupa o cargo de Coordenadora Geral do Sistema Municipal de Assistência Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Endereço Profissional: Rua Afonso Cavalcante, 455, 5º andar, sala 519, Cidade Nova, Rio de Janeiro. Tel.: 2976-1224, 2976-1510. E-mail: ana-garcia2006@ig.com.br
- 2 Relatório de Gestão da Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social – CGSIMAS, junho de 2016.

**Artigo recebido em julho de 2016 e aceito para publicação em agosto de 2016.**

