

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

LUANA REIS ANDRADE

QUANTO VALEM AS TRABALHADORAS DO SUAS?

Impactos das condições de trabalho na vida daquelas que promovem acesso a direitos
em Niterói

Niterói

2024

**UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE**

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

QUANTO VALEM AS TRABALHADORAS DO SUAS?

Impactos das condições de trabalho na vida daquelas que promovem acesso a direitos
em Niterói

Tese apresentada ao Programa de Estudos
Pós-Graduados em Política Social da
Universidade Federal Fluminense por
Luana Reis Andrade como requisito
parcial à obtenção do título de Doutora em
Política Social.

Área de Concentração: Avaliação de
Políticas Sociais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Luci Faria
Pinheiro.

Niterói

2024

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

A553q Andrade, Luana Reis
 Quanto valem as trabalhadoras do SUAS? : Impactos das
 condições de trabalho na vida daquelas que promovem acesso a
 direitos em Niterói / Luana Reis Andrade. - 2024.
 292 f.: il.

 Orientador: Luci Faria Pinheiro.
 Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Escola de
 Serviço Social, Niterói, 2024.

 1. Assistência Social. 2. Condições de Trabalho. 3.
 Trabalhadoras. 4. Niterói. 5. Produção intelectual. I.
 Pinheiro, Luci Faria, orientadora. II. Universidade Federal
 Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD - XXX

LUANA REIS ANDRADE

QUANTO VALEM AS TRABALHADORAS DO SUAS?

Impactos das condições de trabalho na vida daquelas que promovem acesso a direitos em Niterói

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luci Faria Pinheiro

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Luci Faria Pinheiro (Orientadora - UFF)

Prof. Dr. Carlos Antônio de Sousa Moraes (1º Examinador - UFF)

Prof. Dr. Robson Roberto da Silva (2º examinador - UFF)

Prof.^a Dr.^a Camila Faria Pançardes (3ª examinadora - UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Diana Delgado da Costa da Silva (4ª examinadora - MPRJ)

Prof.^a Dr.^a Neimy Batista da Silva (5ª examinadora - UFG)

Assistente Social Dr.^a Leila Maribondo Barboza (Suplente - UFF)

Assistente Social Dr.^a Luciana Moreira de Araújo (Suplente - SMASES)

**Niterói/RJ
2024**

Para Arthur, Beatriz e Marcelo,
meus preciosos tesouros, por partilhar as
dificuldades e felicidades de formar uma
Família Master.

Para as valiosas trabalhadoras do SUAS,
meu profundo reconhecimento por
compartilharem a luta diária pela
construção de uma sociedade menos
desigual.

AGRADECIMENTOS

O processo de construção desta tese não foi rápido, e muito menos fácil. Como em um piscar de olhos, cinco anos se passaram e aqui estamos nós. Mas não foi simples assim. Muitos dilemas, desafios, perdas, limitações, descobertas, saúde fragilizada. Em contrapartida, muitos encontros, acolhidas, parcerias, superação, conquistas. E por isso eu tenho muito a agradecer.

Primeiro a Deus, pelo dom da vida, pelo amor, cuidado e suporte, sem que eu mereça. Em cada dificuldade enfrentada consigo ver Sua mão, e esse amor me constrange!

Agradeço a mim. Por tentar e não desistir. Por acreditar ser possível, mesmo que a dúvida viesse mais forte logo depois. Por superar as dores físicas e emocionais todos os dias, em nome de um propósito maior. Por conseguir “segurar a onda” e não “chutar o balde”. Por não me deixar abalar, de forma irreversível, a cada dificuldade ou falta de apoio.

À minha família: a essa não tenho palavras... Arthur, meu grande companheiro desde sempre. Beatriz, que chegou em meio a um turbilhão causado pela pandemia, e transformou nossas vidas. Vocês são a luz da minha vida e motivo para seguir em frente! Marcelo, meu grande parceiro e companheiro, sem você nada disso seria possível. Obrigada pelos constantes sacrifícios e por compreender que todo esse esforço foi por todos nós. Perdão pela ausência e nervosismo durante todo esse período, pois vocês sofreram junto comigo.

Minha querida turma de 2018: foi um privilégio dividir todos esses momentos com vocês! Obrigada pelo apoio nos momentos de desespero! Vocês tornaram essa jornada mais leve e possível.

Professora Luci Faria Pinheiro, por todo o processo de orientação e apoio. Professor Carlos Antônio Moraes, pelas trocas e pela gentileza. Gratidão a todos os docentes do Programa, por cada contribuição.

E, finalmente, agradeço a todas as companheiras do Sistema Único de Assistência Social - SUAS de Niterói. Juntas aprendemos, lutamos, nos frustramos, rimos, choramos, conquistamos. Que continuemos firmes na caminhada, mas **sem nunca perder a ternura**. Parceiras de Educação Permanente, Érika e Fátima, foi um privilégio partilhar os desafios de um setor em construção. Companheiras da Proteção Social Básica – PSB,, Proteção Social Especial - PSE e Vigilância: obrigada pelas trocas diárias e por todo

suporte. Obrigada por sempre aceitarem mais uma estagiária! A equipe do Centro de Referência Especializado em Assistência Social - CREAS Centro: vocês são profissionais de excelência e espero aprender muito com todas vocês.

A todas e todos que contribuíram com este trabalho e com a minha trajetória.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES). O apoio financeiro aos estudantes é fundamental a uma formação de qualidade e a permanência na Universidade. Que a pesquisa acadêmica seja cada dia mais reconhecida e incentivada neste país.

*A gente não quer só comida,
A gente quer comida, diversão e arte.
A gente não quer só comida,
A gente quer saída para qualquer parte.
A gente não quer só comida,
A gente quer bebida, diversão, balé.
A gente não quer só comida,
A gente quer a vida como a vida quer.
(...)*

*A gente não quer só comer,
A gente quer prazer pra aliviar a dor.
A gente não quer só dinheiro,
A gente quer dinheiro e felicidade.
A gente não quer só dinheiro,
A gente quer inteiro e não pela metade.
(“**Comida**”, Titãs, 1987)*

*“Abraço...
É pra logo!
Emprego...
É pra logo!
Habitação...
É pra logo!
Alimento...
É pra logo!*

*E que a **isonomia**...*

Vire moda, de algum modo.”

(Roberto Poeta, trabalhador do SUAS de Niterói)

RESUMO

A presente tese de doutorado trás uma análise das condições de trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de Niterói, identificando seus impactos para as trabalhadoras e na qualidade dos serviços prestados. Para isso, consideramos as condições de trabalho no SUAS enquanto expressão da questão social, compreendendo os novos determinantes do mundo do trabalho a partir do processo de reestruturação produtiva e suas particularidades da formação do mercado de trabalho brasileiro. A partir de então, buscou-se avaliar a Política de Assistência no contexto de desmonte da proteção social e a intensificação de sua focalização na extrema pobreza. Assim, intentou-se compreender as particularidades do SUAS de Niterói, suas condições de trabalho e impactos na vida das trabalhadoras, bem como evidenciar a percepção destas sobre a qualidade dos serviços oferecidos, como reflexo da eficiência da Gestão do Trabalho. A pesquisa se caracteriza como um estudo de caso, sendo baseada em levantamento bibliográfico, pesquisa documental e de campo, realizada através de questionário aplicado em ambiente virtual (formulário eletrônico) às trabalhadoras do SUAS do município. Constatamos que a precarização das condições de trabalho incide na desvalorização das trabalhadoras para além da remuneração, apontando para uma necessária organização e mobilização verdadeiramente coletiva para o enfrentamento desta realidade e sua maior democratização como condição de avanço de referida política social no município.

Palavras-chave: Assistência Social; SUAS; Gestão do Trabalho; Condições de Trabalho; Trabalhadoras; Niterói.

ABSTRACT

The present doctoral thesis brings an analysis of the working conditions in the Unified Social Assistance System (SUAS) of Niterói, identifying its impacts on the workers and the quality of services provided. For this purpose, we consider the working conditions in SUAS as an expression of the social issue, understanding the new determinants of the world of work from the process of productive restructuring and its particularities of the formation of the Brazilian labor market. From then on, we sought to evaluate the Assistance Policy in the context of the dismantling of social protection and the intensification of its focus on extreme poverty. Thus, the aim was to understand the particularities of SUAS in Niterói, its working conditions, and impacts on the lives of workers, as well as to highlight their perception of the quality of services offered, as a reflection of the efficiency of Work Management. The research is characterized as a case study, based on bibliographic survey, documentary and field research, conducted through a questionnaire applied in a virtual environment (electronic form) to SUAS workers in the municipality. We found that the precariousness of working conditions affects the devaluation of workers beyond remuneration, pointing to a necessary organization and truly collective mobilization to confront this reality and its greater democratization as a condition for advancing said social policy in the municipality.

Keywords: Social Assistance; SUAS; Work Management; Working Conditions; Female Workers; Niterói.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Trabalhadores por tipo de unidade / proteção social.....	81
Gráfico 2. Renda domiciliar per capita.....	118
Gráfico 3. Evolução do cofinanciamento federal 2016 - 2019.....	137
Gráfico 4. Execuções orçamentárias da União - 2002 e 2022.....	138
Gráfico 5. Evolução do cofinanciamento federal por área - 2016-2019.	138
Gráfico 6. Recursos pagos do orçamento federal por elemento de despesa (bilhões): 2018 - 2023.....	139
Gráfico 7. Violência contra mulher – Niterói: 2014 - 2022.	141
Gráfico 8. Crimes contra crianças e adolescentes.	142
Gráfico 9. Crimes contra pessoa idosa.	142
Gráfico 10. Crimes raciais.	143
Gráfico 11. Brasil: Famílias inseridas no CadÚnico	145
Gráfico 12. Repasses do FNAS ao FEAS (RJ) e FMAS (Niterói).	172
Gráfico 13. Parcelas pagas ao município por grupo/piso (total líquido): 2016 - 2022.	172
Gráfico 14. Famílias inseridas no PAIF.	173
Gráfico 15. Famílias inseridas no PAEFI.	173
Gráfico 16. Trabalhadoras por sexo	181
Gráfico 17. Trabalhadoras por faixa etária.....	181
Gráfico 18. Trabalhadoras por cor/raça.....	182
Gráfico 19. Trabalhadoras com deficiência.....	183
Gráfico 20. Estado Civil	183
Gráfico 21. Perfil parental das trabalhadoras	184
Gráfico 22. Responsabilidade familiar	184
Gráfico 23. Composição familiar	185
Gráfico 24. Trabalhadoras e o cuidado cotidiano/de saúde de familiares	186
Gráfico 25. Qualidade da moradia.....	188
Gráfico 26. Quantitativo de trabalhadoras do SUAS por cargo	197
Gráfico 27. Quantitativo de trabalhadoras do SUAS por profissão	198
Gráfico 28. Trabalhadores atuais por ano de ingresso.....	200
Gráfico 29. Trabalhadoras por tipo de vínculo institucional	201
Gráfico 30. Trabalhadoras por equipamento/serviço do SUAS	202
Gráfico 31. Escolaridade das trabalhadoras do SUAS	211
Gráfico 32. Adequação das ações de Educação Permanente ao exercício da função... ..	213
Gráfico 33. Percepção sobre o respeito no ambiente de trabalho.....	225
Gráfico 34. Comunicação e negociação entre trabalhadoras e Gestão do SUAS.....	227
Gráfico 35. As condições de trabalho afetam a saúde das trabalhadoras?	230
Gráfico 36. Grau de dificuldade no cuidado a saúde.....	230
Gráfico 37. Autocuidado	231
Gráfico 38. Adequação da remuneração ao cargo exercido	232
Gráfico 39. Sentimento de valorização e reconhecimento	233
Gráfico 40. Satisfação e realização com o trabalho.....	234
Gráfico 41. Grau de suficiência do salário	234
Gráfico 42. Fatores que interferem nas condições de trabalho.....	235
Gráfico 43. Avaliação das condições de trabalho.....	237
Gráfico 44. IDCRAS - evolução.....	241

Gráfico 45. IDCREAS - evolução 242

Gráfico 46. Estratégias coletivas de luta frente aos desafios..... 249

Gráfico 47. Participação nos espaços coletivos de luta 250

Gráfico 48. Acolhimento de suas demandas nos espaços coletivos..... 251

.....

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Perfil das participantes da pesquisa	27
Tabela 2. Escolaridade e renda por gênero	83
Tabela 3. Equipamentos e Serviços da SMASES	164
Tabela 4. Funções Essenciais da Gestão do SUAS	178
Tabela 5. Trabalhadoras por município de residência	186
Tabela 6. Principal meio de transporte utilizado no deslocamento para o trabalho	187
Tabela 7. Renda mensal familiar	188
Tabela 8. Contrato Emergencial (2020): cargos, vagas, carga horária e vencimentos	193
Tabela 9. Contratação temporária (2023): cargos, vagas, carga horária e vencimento	193
Tabela 10. PCCS: vencimentos básicos dos cargos	194
Tabela 11. Quantitativo de trabalhadoras por cargo e formação	198
Tabela 12. Formação exigida para o cargo X formação atual das trabalhadoras	199
Tabela 13. Equipes de Referência - CRAS	203
Tabela 14. Equipes de Referência - CREAS	203
Tabela 15. CRAS: composição das equipes	204
Tabela 16. CREAS: composição das equipes	204
Tabela 17. Famílias inseridas no PAEFI - dezembro de 2022	205
Tabela 18. Tema: Relações de trabalho	202
Tabela 19. Tema: trabalho e educação permanente	210
Tabela 20. Educação permanente: ações e participantes	212
Tabela 23. Número de estagiárias por ano	214
Tabela 24. Tema: Desafios cotidianos	216
Tabela 25. Tema: Relações de trabalho - consequências para as trabalhadoras	228
Tabela 26. Tema: Remuneração e Valorização	232
Tabela 27. Tema: Percepção sobre a Qualidade dos Serviços	238
Tabela 28. IDCRAS do SUAS de Niterói	239
Tabela 29. IDCREAS do SUAS de Niterói	241
Tabela 30. Tema: Mobilização e organização	248

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Orçamento federal executado em 2022.	106
Figura 2. Painel RAIS - Niterói	154
Figura 3. Dimensões do IDHM.	155
Figura 4. Índice de GINI - Niterói	156
Figura 5. Organograma SMASES	162
Figura 6. Mapa da Rede Socioassistencial Pública de Niterói.	164
Figura 7. Famílias inscritas no Cadastro Único.	170
Figura 8. Pessoas inscritas no Cadastro Único.	170
Figura 9. Taxa de atualização cadastral.	171
Figura 11. Evento: "Denegrindo a Assistência".	189
Figura 12. Prefeitura de Niterói: homenagem às assistentes sociais (2020)	220
Figura 13. Campanha pela inclusão das profissionais do SUAS no grupo prioritário de vacinação	221
Figura 14. Campanha pela aprovação do PCCS - FMTSUAS/Niterói	246
Figura 15. Sanção do PCCS do SUAS de Niterói	247

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESSUAS	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único Governo Federal
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Dados do Cadastro Único
Centro POP	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CGTR	Coordenação Geral de Transferência de Renda
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DGSUAS	Departamento de Gestão do SUAS
DHANA	Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FETSUAS	Fórum Estadual dos Trabalhadores do SUAS
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMTSUAS	Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNTSUAS	Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDCRAS	Índice de Desenvolvimento do CRAS

IDCREAS	Índice de Desenvolvimento do CREAS
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
ILPI	Instituto de Longa Permanência para Idosos
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISP	Instituto de Segurança Pública
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEI	Microempreendedor Individual
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
NOB	Norma Operacional Básica
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAE	Programa Auxílio Emergencial Federal
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e
Indivíduos	
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PMN	Prefeitura Municipal de Niterói
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
RMA	Relatório Mensal de Atendimento

SARS-CoV-2 Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 (Coronavírus 2 da Síndrome Respiratória Aguda Grave)

SCFV Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SMASES Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária

SNAS Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS Sistema Único de Assistência Social

SUS Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. AS CONDIÇÕES DE TRABALHO NO SUAS COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL	32
1. O Trabalho Sob a Ótica Burguesa	33
2. A Formação do Mercado de Trabalho Brasileiro	50
3. Mudanças no Mundo do Trabalho e seus Impactos no Brasil	67
4. Trabalho no SUAS: A Feminização como Face Invisível da Precarização	80
2. O “ESTADO DE MAL-ESTAR SOCIAL” E O DESMONTE DA PROTEÇÃO SOCIAL	86
1. Estado e Política Social	86
2. Política Social no Contexto Neoliberal: questão social como pobreza	96
3. A Política de Assistência Social	119
3. O SUAS DE NITERÓI: PARTICULARIDADES DA “CIDADE SORRISO” 148	148
1. Breve histórico do município	148
2. A conformação do SUAS de Niterói	157
3. A Gestão do Trabalho no SUAS.....	174
4. O TRABALHO NO SUAS DE NITERÓI.....	180
1. Perfil das trabalhadoras	180
2. Relações de trabalho: um retrato da precarização	190
3. Trabalho e Educação Permanente.....	208
4. Os desafios cotidianos	216
5. Reflexos das condições para o trabalho e nos serviços prestados	227
6. Mobilização e organização das trabalhadoras	245
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	256
REFERÊNCIAS.....	262
APÊNDICES	271
ANEXOS.....	286

INTRODUÇÃO

Não há valorização profissional, em termos de respeito ao trabalhador e boas condições de trabalho, e em termos salariais, sendo necessário ter mais de um vínculo de trabalho. Isso, somado a carga de trabalho doméstico, e ainda a tentativa de manter atividades de estudo para melhor formação acadêmica e profissional, gera uma sobrecarga de trabalho e dificuldade de manter atividades de lazer por falta de tempo e de energia. Isso leva ao adoecimento psicológico e a dificuldade de exercer às suas funções os da melhor forma possível. Na função de garantir direitos das pessoas, somos as primeiras a não ter direitos. (Trabalhadora do SUAS de Niterói)

Valor: *Importância de alguma coisa determinada previamente, de modo arbitrário. Conjunto de qualidades excepcionais que atraem respeito e consideração dos outros.*¹

A fala dessa trabalhadora, obtida durante a pesquisa de campo, é capaz de sintetizar com nitidez as inquietações que conduziram à elaboração da presente tese. É preciso, desde já, delimitar a posição em que se encontra a pesquisadora responsável pelo projeto de tese: mulher trabalhadora, pobre, mãe, companheira, assistente social do SUAS de Niterói e também estudante. Tal posição possibilita uma visão peculiar do objeto de pesquisa, pois para além da aproximação teórica, foi possível vivenciar o cotidiano profissional, o “chão” das trabalhadoras, que em muito se assemelha ao “chão” dos seus usuários.

Essa trajetória tem um marco com o ingresso no doutorado em Política Social, em 2018, ainda sem emprego na área, mesmo após quatro anos de formada. A bolsa fornecida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, possibilitou o ingresso e permanência no curso, que representava uma relevante conquista, não somente pessoal, mas para a toda a família que teria sua “primeira doutora”.

Mas os anos de esforço e dedicação à formação foram agraciados com a aprovação no concurso público para a então Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Niterói (SASDH) e ainda de maneira inesperada: sendo a 1ª colocada para o cargo de assistente social. Mas naquele momento, a situação das trabalhadoras do SUAS fornecia sinais significativos. Ao ser questionada pelas companheiras de curso sobre o segredo de como alcançar a aprovação em 1º lugar, a resposta rápida que surgiu na mente foi: “É muito fácil. Basta prestar um concurso para um cargo em que o salário base seja menos de R\$ 800,00.”

¹ Verbete do Dicionário Michaelis online. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/valor/>. Acesso em 20 dez, 2023.

Mas o que parecia ter tom de brincadeira, retratava a dura verdade. O vencimento base para os cargos, previstos em edital², era de R\$ 708,92, percebendo um complemento de piso que equiparava os cargos de nível médio ao salário mínimo vigente e os de nível superior, para um valor próximo a R\$ 2 mil reais, mas ainda distantes do piso estadual estabelecido para as categorias.

Em exercício, a fragilidade dos vínculos e consequente rotatividade de profissionais pôde ser percebida rapidamente. Em um piscar de olhos o ano de 2020 se apresenta, trazendo consigo uma situação que não poderia ser imaginada: o vírus, pequeno e aparentemente frágil, vira a realidade do avesso, obrigando ao confinamento desta profissional pesquisadora, em prol da própria sobrevivência, ao mesmo tempo em que o (des)governo em vigor no período, Jair Messias Bolsonaro, propagava desinformação e intolerância, concomitantemente à continuidade da destruição das políticas sociais públicas.

A pandemia de COVID-19 exacerbou a crise do capital, impactando de forma contundente os trabalhadores, sobretudo os negros e os mais pobres. Desemprego em função das medidas de prevenção, como o isolamento social, especialmente em setores como o de serviços, turismo e varejo. Os trabalhadores dos setores informais, sem proteção social, ficaram ainda mais expostos e foram mais afetados, diferentemente das crises anteriores. O fechamento de escolas exacerbou desigualdades educacionais, ao afetar de forma distinta as escolas privadas das públicas: falta de acesso à tecnologia, insegurança alimentar, aumento dos casos de violência doméstica e familiar.

Mas tudo bem. Estamos em Niterói! Município com tradição política à esquerda, tendo à frente um prefeito que colocou a cidade em posição de destaque pelas ações de enfrentamento e mitigação das consequências da pandemia então instaurada.

Naquele momento, esta pesquisadora carregava no ventre o fruto de um sonho, seu segundo filho aos quatro meses de gestação, quando foi decretado estado de pandemia do novo coronavírus, pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020. Sendo considerada grupo de risco, foi possível ser afastada do trabalho presencial e mantida em trabalho remoto, “privilegio” que nem todas as trabalhadoras tiveram, mesmo que pertencentes a este grupo. O trabalho se resumiu a atividades de gestão, como integrante da Coordenação de Gestão do Trabalho e Educação Permanente, e tentando dar suporte às companheiras que travaram duras batalhas na linha de frente do combate

² Edital nº 01 de 08 de outubro de 2018. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH).

às consequências da situação de calamidade instaurada. Enquanto as equipes atendiam às multidões para retirada dos cartões do Benefício Renda Básica Temporária (RBT) e das cestas básicas, os motoristas traziam até a minha residência as caixas repletas de formulários e outros documentos, para assim poder colaborar com a conferência e organização do material, poupando – ainda que minimamente – as demais trabalhadoras do setor.

Os relatos das colegas evidenciavam a sobrecarga, o medo, adoecimento físico e mental e, sobretudo, a falta de reconhecimento e de valorização. E não se refere apenas ao aspecto financeiro e econômico, mas também ao reconhecimento pela dedicação, que ultrapassava as simples atribuições e competências profissionais, mas que eram pautadas no compromisso com a viabilização dos direitos dos usuários, em um momento caótico que escancarou de maneira brutal as expressões da questão social³, sobretudo nos países periféricos como o Brasil. Sim, essas profissionais lutam pelo direito dos usuários. E quem luta pelos direitos delas? Quem se importa com os direitos delas?

ELAS: mulheres, trabalhadoras, mães (ou não), com mais de um vínculo, buscando estratégias para sua sobrevivência e de suas famílias, assim como os usuários dessa política. E por serem maioria no SUAS, tanto no Brasil como em Niterói, serão aqui referidas no feminino. Trabalhadoras. Ainda que tal categoria também inclua o gênero masculino, precisamos reconhecer que sendo exercida majoritariamente por mulheres, a carreira no SUAS revela implicações desse processo, que se não forem reconhecidas, não poderão ser enfrentadas.

Não tiveram reconhecimento, não tiveram vacina. Sim. Sem vacina. Na linha de frente, mas sem os cuidados que os demais profissionais na mesma posição obtiveram.

Diante disso, diversas questões emergem. Quanto valem essas trabalhadoras? Qual importância lhes foi previamente e arbitrariamente atribuída? Como as condições de trabalho, nesse relato aqui apresentado, influenciam na vida delas? Quais os impactos para o seu cotidiano profissional, para a política de assistência e para os serviços?

Partimos, portanto, da pergunta de pesquisa: as condições de trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do município de Niterói impactam na vida das trabalhadoras e nos serviços prestados à população, sobretudo a partir da pandemia?

³ Entendida, em acordo com Iamamoto e Carvalho, como “manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão”. (1983, p. 77)

O objetivo geral do presente estudo é analisar as condições de trabalho no SUAS de Niterói, identificando seus impactos para as trabalhadoras e na qualidade dos serviços prestados. Os objetivos específicos são: avaliar as condições de trabalho no SUAS, enquanto expressão da questão social, compreendendo as novas determinações do mundo do trabalho e as particularidades da formação do mercado de trabalho brasileiro; avaliar a Política de Assistência⁴ no contexto de desmonte da proteção social; compreender as particularidades do SUAS de Niterói e suas condições de trabalho; identificar a percepção das profissionais do SUAS em Niterói, sobre a qualidade dos serviços oferecidos, como reflexo da eficiência da Gestão do Trabalho.

A reflexão sobre as condições de trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) torna-se fundamental para a compreensão da questão social e para o desenvolvimento de ações efetivas no enfrentamento de suas refrações.

Abordar o tema é reconhecer o compromisso dessas trabalhadoras na efetivação das políticas de proteção social, na redução das desigualdades e na garantia dos direitos das pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas profissionais são responsáveis por acolher, orientar, acompanhar e encaminhar os indivíduos e famílias em busca de assistência e proteção social.

Uma vez que o SUAS lida diretamente com as demandas e necessidades das pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, é fundamental que os profissionais estejam inseridos em um ambiente de trabalho adequado, com condições adequadas para desempenhar suas funções. A qualidade das condições de trabalho influencia diretamente a forma como esses profissionais atendem e acolhem os usuários do sistema, impactando a efetividade das ações de assistência social.

Se as trabalhadoras exercem suas atividades em condições precárias, enfrentando sobrecarga de trabalho, baixa remuneração, falta de capacitação, ausência de suporte institucional e más condições no espaço físico de trabalho, a qualidade e efetividade dos serviços prestados pode ser comprometida.

⁴ Partimos das reflexões produzidas por Boschetti (2009) sobre a importância de considerar os diferentes momentos, sentidos e movimentos avaliativos como interrelacionados e complementares. A autora ressalta que a avaliação de uma política social deve ser inserida na totalidade e dinamicidade da realidade, indo além da simples aplicação de técnicas e instrumentos avaliativos. Assim, é fundamental reconhecer que as políticas sociais desempenham um papel crucial na consolidação do Estado democrático de direito e devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que visam universalizar direitos. Além disso, a autora enfatiza a importância de situar a avaliação das políticas sociais nas contraditórias relações entre Estado e sociedade no contexto do capitalismo. Isso implica compreender as complexas interações entre o Estado, as classes sociais e as políticas econômicas e sociais, a fim de analisar como as políticas sociais contribuem para o enfrentamento das desigualdades sociais e a garantia dos direitos sociais nas sociedades capitalistas

Pensar as condições de trabalho no SUAS, significa contribuir para a valorização dessas profissionais e destacar a necessidade do fortalecimento da Política de Assistência Social em resposta às expressões da questão social. Essa política é fundamental, sobretudo para os mais pobres, com dificuldades e entraves desde sua formulação e início de implementação, a partir da Constituição de 1988. Nos dias atuais ela sofre intensos ataques, notadamente a partir de 2016, se intensificando no Governo Bolsonaro e passa atualmente por um período de reconstrução, em face do desmonte sofrido.

Embora se tenham produzido artigos, dissertações e teses sobre o SUAS de Niterói, a questão das condições de trabalho e seus impactos na vida das trabalhadoras do município, não foi abordada – o que foi possível constatar em uma revisão bibliográfica inicial (estudo exploratório e leitura inspecional), em que foi consultado o Banco de Dissertações e Teses da CAPES e as principais revistas de Serviço Social.

Para além da relevância acadêmica, este estudo intenta garantir retorno das análises aqui buscadas ao órgão gestor da política de assistência social no município, como forma de contribuir com o processo de luta pelos direitos das trabalhadoras.

O estudo se baseia no materialismo histórico-dialético, considerando as três categorias fundamentais do método, a saber: totalidade, contradição e mediação. Na sociedade burguesa, essas categorias são fundamentais para a compreensão da dinâmica social.

A categoria de totalidade refere-se à compreensão da sociedade como um todo integrado, em que todas as partes estão interconectadas e interdependentes. Na sociedade burguesa, a totalidade é composta por diferentes esferas da vida social, como a economia, a política e a cultura. Essas esferas não podem ser separadas quando analisadas, pois são interconectadas e interdependentes.

A categoria de mediação refere-se ao papel das relações sociais na mediação das interações entre as diferentes esferas da sociedade burguesa. Marx argumenta que as relações sociais são fundamentais para a compreensão da sociedade, pois são elas que mediam as interações entre as diferentes esferas. Na sociedade burguesa, as relações sociais são mediadas pela luta de classes, que é sua principal contradição.

A categoria de contradição diz respeito às tensões e conflitos que existem na sociedade burguesa. Marx argumenta que esta é caracterizada por contradições, que surgem da luta de classes. Essa luta de classes é a força motriz da história, e é responsável pela mudança social.

Assim, o método de Marx é baseado na compreensão da sociedade burguesa como um todo integrado, em que as diferentes esferas da vida social não existem em si, mas interligadas em uma relação de dependência. As relações sociais são fundamentais para a mediação das interações entre as diferentes esferas, e a luta de classes é a contradição fundamental da sociedade burguesa. (Netto, 2009)

Para Marx, a teoria é a reprodução ideal do movimento real do objeto, pelo sujeito que pesquisa. Pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto. É necessário começar pelo real e pelo concreto, que aparecem como dados; pela análise, uns e outros elementos são abstraídos e, progressivamente, com o avanço da análise, chega-se a conceitos, a abstrações que remetem a determinações mais simples. Este foi o caminho ou, se se quiser, o método historicamente seguido pela nascente economia. (Netto, 2011)

Portanto, para analisar um objeto se utilizando do método de Marx, em primeiro lugar é preciso começar pela análise do objeto em sua totalidade, ou seja, compreender o objeto em sua complexidade e em suas múltiplas dimensões. Em seguida, é preciso identificar as contradições que existem dentro do objeto, ou seja, as tensões e conflitos que surgem da luta entre diferentes grupos sociais com interesses conflitantes.

Uma vez identificadas as contradições, é preciso analisar como elas são mediadas pelas relações sociais. Isso envolve a compreensão das diferentes esferas da vida social que estão envolvidas no objeto de estudo, bem como as relações de poder que existem entre os diferentes grupos sociais.

Por fim, é preciso analisar como as contradições são resolvidas ou transformadas ao longo do tempo. Isso envolve a compreensão da dinâmica histórica do objeto de estudo, bem como a identificação das forças sociais que estão envolvidas no processo de transformação social.

De acordo com Marx (2008), o conhecimento concreto do objeto é o conhecimento das suas múltiplas determinações. As determinações são os traços ou elementos constitutivos da realidade. Cada objeto ou fenômeno social possui múltiplas determinações, que são as características que o compõem e o tornam o que ele é. Essas determinações podem ser econômicas, políticas, culturais, históricas, entre outras.

O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o

processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação. (MARX, 2008, p. 258)

A síntese de múltiplas determinações consiste em integrar e compreender todas essas determinações em conjunto, reconhecendo a interconexão e a interdependência entre elas. É um processo de análise que busca captar a complexidade e a totalidade do objeto de estudo, considerando todas as suas dimensões e relações.

Essa síntese é fundamental para uma compreensão mais profunda da realidade social, pois permite ir além de uma visão fragmentada ou reducionista. Ao considerar as múltiplas determinações, é possível compreender as contradições, as interações e as influências recíprocas entre as diferentes esferas da vida social.

Portanto, para conhecer o objeto na perspectiva do materialismo histórico-dialético, é necessário começar pelo real e pelo concreto, analisar as diferentes relações sociais, as formas de produção, as classes sociais, as contradições e conflitos existentes na sociedade, entre outros aspectos, e reproduzir em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que se pesquisa.

Quanto aos procedimentos metodológicos, Minayo (2012) aponta que realizar ciência é trabalhar simultaneamente com teoria, método e técnicas, em uma perspectiva na qual esses três elementos se influenciam mutuamente: a forma de realização depende das demandas do objeto de estudo, e a resposta ao objeto depende das perguntas, dos instrumentos e das estratégias utilizadas na coleta dos dados. A qualidade de uma análise também depende da arte, da experiência e da capacidade de aprofundamento do pesquisador, que conferem estilo e sabor ao trabalho que é desenvolvido.

A pesquisa se caracterizaria como um “estudo de caso” ou como uma totalidade menor conectada a uma totalidade mais ampla? Sim, o método consiste em apreender as partes como totalidades e é nesse sentido que buscamos as técnicas como auxiliares da constituição desse movimento do real complexo, no qual as condições de trabalho no SUAS de Niterói estão relacionadas às condições gerais da classe trabalhadora, mas guardando particularidades que conformam a complexidade do objeto, o trabalho nas relações capitalistas e o lugar das políticas sociais na sociedade burguesa e, da assistência social em seu processo de constituição histórica. Aqui a história é o processo de como se constitui o trabalho na formação social capitalista, onde o movimento do real se consolida a partir das contradições que apresenta. Este estudo é parte dessa contradição, no interior da política municipal de assistência social e economia solidária. Segundo Triviños (1987), o estudo de caso é um modelo de pesquisa que se concentra em investigar a fundo um

fenômeno específico, seja ele um indivíduo, um grupo, uma organização ou um evento. Concordamos que busca compreender e descrever detalhadamente o objeto de estudo em seu contexto real, levando em consideração múltiplas fontes de informação, explorando as características do objeto, processos, relações e contextos, cabe no método abordado, mas não se esgota no local, porque referida política é também uma totalidade interconectada e dependente de uma política nacional, portanto é uma interface da situação brasileira, do Estado e do governo na economia, na geração e reprodução da força de trabalho.

Assim, a presente pesquisa se restringiu ao SUAS de Niterói, em função não somente da “oportunidade de pesquisa” (GIL, 2008, p. 35), e pela atuação profissional da pesquisadora como assistente social na Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária e pela sua participação do Fórum Municipal das Trabalhadoras do SUAS. Tal posição permite uma visão mais abrangente dos processos e documentos institucionais produzidos (de caráter público). Consideramos que as particularidades da cidade, em termos econômicos e de qualidade de vida, contrastam com as condições de trabalho no SUAS, o que é possível apreender melhor como moradora de Niterói. Gil (2008) destaca ainda que tal proximidade não impede “que pesquisas importantes possam ser desenvolvidas com estes condicionantes”, sendo necessária a “suficiente habilidade do pesquisador no sentido de adequar as oportunidades oferecidas a objetivos adequados” (p. 36). Assumimos a posição de “sujeito implicado” (MERHY, 2004), que é além de sujeito interessado, um sujeito implicado, pesquisador e pesquisado, e, portanto, analisador e analisado. Concordamos com Deslandes (2016) quando afirma que:

(...) a neutralidade da investigação científica é um mito. Não estamos, é certo, nos referindo a uma visão maniqueísta, onde o pesquisador reconstrói a realidade com "segundas intenções políticas". Estamos, sim, falando de uma característica intrínseca ao conhecimento científico: ele é sempre histórico e socialmente condicionado. O pesquisador opera escolhas (mesmo sem ter a consciência disto), tendo como horizontes de influência os valores e conhecimentos produzidos e adquiridos a partir de sua própria posição social e da mentalidade de um momento histórico concreto. (p. 31)

O estudo teve abordagem quanti-qualitativa. A abordagem quantitativa consistiu no levantamento do número de profissionais por tipo de vínculo, formação, sexo e idade. Tais informações receberam tratamento estatístico simples (percentual), servindo de base para caracterizar o perfil socioeconômico e profissional das trabalhadoras do SUAS. O estudo também seguiu uma abordagem qualitativa, que é a mais adequada a pesquisas de grupos delimitados e focalizados, de histórias sociais, vistas sob a ótica dos atores

envolvidos, de relações e para análise de documentos e discursos. Tal abordagem se dedica a compreender a história, relações, representações, crenças, percepções e opiniões, frutos das interpretações que os indivíduos fazem a respeito de como vivem, constroem a si e a seus produtos, como sentem e pensam. Quando estudos quantitativos e qualitativos são feitos em conjunto, possibilitam uma reconstrução mais completa e elaborada da realidade. (MINAYO, 2007)

Em acordo com Minayo (2016), o processo de trabalho na pesquisa foi dividido em três etapas. A primeira diz respeito a fase exploratória, com o levantamento bibliográfico e leitura inspecional do material encontrado. Tais ações possibilitaram uma melhor delimitação do objeto e planejamento para a fase seguinte, a saber, o trabalho de campo. Nesta etapa, o estudo se utiliza da pesquisa documental, que segundo Gil (2008) é muito próxima da pesquisa bibliográfica, sendo o elemento diferenciador a natureza das fontes, pois enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza da elaboração de diferentes autores sobre o tema, a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento (fontes primárias) ou que podem ser reelaborados em função dos objetivos da pesquisa. Appolinário (2009) define documento como:

Qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros. (p. 67)

No mesmo sentido, de acordo com o conceito técnico do Arquivo Nacional, documento é a “unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato” (AN, 1990, p. 73). Num primeiro momento, foram elencados os seguintes documentos para análise:

- Lei Orgânica do Município de Niterói.
- Lei Municipal nº 531, de 1985 - Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Niterói.
- Planos Municipais de Assistência Social (2018 – 2021 e 2022 – 2025).
- Relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social de Niterói;
- Leis, portarias e decretos que versem sobre a Assistência Social no município;
- Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) da Assistência Social.
- Relatórios do Portal da Transparência de Niterói, item “despesas com pessoal”.
- Contratos de trabalho temporários e terceirizados firmados com a SMASES.

Cabe salientar que a análise de tais documentos considera determinados elementos, como o contexto histórico em que foram produzidos, o autor (interesses e motivos), natureza do texto, conceitos centrais e lógica interna.

A coleta de dados da pesquisa de campo se efetivou totalmente em ambiente virtual, por meio de questionário eletrônico, que é uma maneira rápida e conveniente de coletar dados. Ele pode ser distribuído por meio de plataformas online e permitem a coleta de respostas de um número significativo de participantes de forma eficiente. Sua utilização apresenta benefícios, como a automatização da coleta de dados, redução de erros de transcrição e análise mais ágil. Uma carta convite foi enviada/compartilhada aos equipamentos da SMASES e às profissionais através de e-mail e outros meios eletrônicos, em lista oculta/anônima, de modo a não permitir a identificação dos participantes. Aos que aceitaram participar, foi apresentado em seu início, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), informando e esclarecendo sobre os objetivos, procedimentos e eventuais riscos da pesquisa, para que os participantes avaliassem e fornecessem (ou não) o consentimento de maneira consciente. O formulário eletrônico contendo o questionário foi disponibilizado em ambiente virtual às trabalhadoras do SUAS de Niterói, intentando obter o maior número possível de respostas. Essa escolha do formulário não se reduz a uma formalidade técnica, pois foi resultado da inserção funcional em um mesmo espaço de trabalho e de organização política através do Fórum de trabalhadores do SUAS. Ou seja, oriundo de um projeto que traria resultados para uma questão latente e específica do SUAS a partir de sua experiência no enfrentamento à Covid-19.

Porém, das 432 trabalhadoras constantes no Sistema de Cadastro Nacional do SUAS – CadSUAS, foram recebidas apenas 42 respostas, e o perfil das trabalhadoras participantes descrito na tabela, permite a inferência de que as trabalhadoras que são servidoras efetivas dispunham de mais “segurança” do que as demais para participar:

Tabela 1. Perfil das participantes da pesquisa

Perfil das entrevistadas		
Total:	42	
Sexo	Feminino	36
	Masculino	6
Escolaridade	Superior	2

	Pós-graduação	2 6
	Mestrado	1 2
	Doutorado	2
Outros vínculos	Assistência social	1 2
	Saúde	1 4
	Outros	2
	Não possui	1 4
Tempo de atuação no SUAS	Menos de 1 ano	3
	1 a 2 anos	2
	3 a 4 anos	2 3
	5 a 6 anos	8
	Acima de 7	7
Forma de contratação	Estatutária	3 6
	Terceirizada	4
	Contrato temporário	2

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Quanto ao formato do questionário, optou-se pelo semiestruturado, que combina perguntas abertas e fechadas, possibilitando o aprofundamento em determinadas questões com certa liberdade. Foi elaborado um roteiro (anexo 2), que buscou identificar o perfil das trabalhadoras, abordando os perfis: pessoal, socioeconômico, formação e profissional. Também foram abordadas as condições de trabalho no SUAS de Niterói, buscando conhecer a perspectiva das profissionais sobre a Gestão do Trabalho e seus impactos na qualidade dos serviços, dentre outros aspectos.

O questionário foi disponibilizado às trabalhadoras e trabalhadores do SUAS de Niterói, de todos os cargos, níveis de escolaridade e modalidades de contratação. Os critérios para escolha foram: a) possuir vínculo empregatício ativo com a SMASES,

integrando o quadro efetivo, temporário ou terceirizado, ou ainda com vínculo finalizado nos últimos doze meses.

Cabe destacar que o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas da Universidade Federal Fluminense, sob o CAAE nº 71586123.0.0000.8160, recebendo aprovação do referido órgão (anexo 1).

As informações obtidas por meio dos questionários foram analisadas utilizando a técnica de análise de conteúdo, que segundo Bardin (1979) se caracteriza por

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens. (p. 42)

A autora também indica uma diversidade de maneiras de se analisar conteúdos. Adotamos a análise temática que tem o tema como conceito central. Ele comporta um conjunto de relações e pode ser representado através de um resumo, uma frase ou uma palavra. Assim, utilizar a análise temática “consiste em descobrir os “núcleos de sentido” que compõe a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (Bardin, 1979, p. 105).

Em acordo com Minayo (2007), a análise temática foi dividida em três etapas. A **primeira**, de pré-análise, consistiu na reunião do material a ser analisado e retomada das eventuais hipóteses iniciais e objetivos da pesquisa. Incluiu a leitura flutuante deste material, constituição do universo estudado em sua totalidade, formulação e reformulação de hipóteses e objetivos, considerando a possível necessidade de correção dos rumos interpretativos ou do surgimento de novas indagações. Nesta fase também serão delimitadas as unidades de registro, unidade de contexto, os recortes, forma de categorização, modalidade de decodificação e conceitos teóricos (os abordados no início da pesquisa e os que surgirem em função da alteração de hipóteses e perguntas). A **segunda etapa** consiste na exploração do material, com sua categorização a fim de alcançar o núcleo de compreensão do texto. A **terceira etapa** se refere ao tratamento dos resultados obtidos e interpretação, submetendo os dados a operações estatísticas que permitam colocar os dados em relevo, realizando, a partir daí, as interpretações e relacionando com o quadro teórico inicial.

Cabe ressaltar que a amostra não possui um desenho probabilístico e, portanto, os resultados expostos não podem ser generalizados para o conjunto de trabalhadoras do SUAS, mas fornecem elementos importantes na compreensão acerca da percepção das

profissionais sobre os impactos das condições de trabalho das diferentes esferas da vida e nos serviços prestados.

Assim, os dados da pesquisa de campo que foram coletados por meio de questionário semiestruturados (anexo 2) em meio digital (formulário eletrônico), foi analisado utilizando um software de análise qualitativa (webQDA), com vistas a facilitação dos processos de codificação e categorização da análise temática.

Embora o instrumento escolhido para a análise de dados tenha se mostrado eficaz quanto ao objetivo da pesquisa, ao final de sua aplicação foi possível identificar a necessidade de adequar o número de perguntas, sobretudo abertas, frente ao amplo material que forneceram e o pouco tempo disponível para tratar e analisar tais dados com meticulosidade. Tem-se então um conjunto de informações extremamente ricos que demanda um exame e análise mais aprofundados, mas que deverão ser feitos em um projeto posterior.

Assim, o primeiro capítulo resgata elementos importantes acerca da categoria marxiana de “trabalho”, suas determinações na sociedade burguesa e também as particularidades no Brasil, enquanto país periférico, evidenciando que a precarização sempre fez parte da realidade brasileira. As mudanças no mundo do trabalho, a partir da reestruturação produtiva, agudizaram a situação de penúria vivenciada pela classe trabalhadora nacional. A feminização é descrita como mais um agravante à precarização, tendo o SUAS como um dos espaços de sua materialização.

O segundo capítulo trata do desmonte da proteção social a partir dos ajustes neoliberais, mas abordando o papel do Estado, a fim de compreender o papel dos atores envolvidos e a correlação de forças em seu interior. A questão social reduzida a pobreza passa a receber novas respostas, cada vez mais focalizadas e seletivas, com impactos diretos na política de assistência social.

No capítulo três a análise se volta para o município de Niterói, traçando um breve histórico da cidade e da conformação do SUAS, tentando revelar as particularidades locais que influenciam essa política pública. A importância da Gestão do Trabalho no SUAS é então abordada, com vistas ao aprimoramento do sistema e da qualidade dos serviços.

O capítulo quatro traz os dados coletados na pesquisa, tanto a pesquisa documental, com as informações do Censo SUAS de 2022, quanto a pesquisa de campo realizada, na busca de correlacionar tais informações e proporcionar uma avaliação mais ampla do contexto.

Reconhecimento não se resume a pequenos gestos simbólicos ou a aspectos salariais, principalmente quando não é estendido a todas as trabalhadoras. Valorizar implica em cuidado, proporcionando condições de trabalho adequadas e demonstrando preocupação com a saúde e segurança. Também implica em ouvir e dialogar. Ainda que em fase inicial, esperamos que este estudo provoque e inspire novas pesquisas, voltadas para as profissionais do SUAS e o estímulo a sua organização enquanto categoria profissional, articulada com a população usuária, com vistas não somente à melhoria das condições de trabalho, mas na construção de possibilidades de transformação mais profundas na sociedade, com início na esfera local, ainda que lentas.

Ao final da pesquisa, consideramos que ainda há muito a ser analisado, debatido, refletido e, sobretudo, transformado, no que diz respeito ao trabalho no SUAS de Niterói.

Quando o espaço é democrático, muita coisa se torna possível e potencialmente alegre. (TRABALHADORA DO SUAS)

1. AS CONDIÇÕES DE TRABALHO NO SUAS COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL

Este capítulo tem por objetivo analisar as condições de trabalho no SUAS enquanto expressão da questão social, considerando as particularidades da formação do mercado de trabalho brasileiro – que imprimem características muito específicas a este processo – e também as mudanças no mundo do trabalho que desenharam sua nova morfologia.

O pensamento marxiano sobre a lógica do trabalho na perspectiva burguesa foi evidenciado, contrastando-o com seu caráter ontológico. Enquanto em sua natureza ontológica o trabalho é concebido como uma atividade que reflete a essência humana, envolvendo liberdade, criatividade e a busca pelo atendimento das necessidades humanas, na ótica burguesa ele é explorado em favor do capital, tornando-se fonte de alienação e desconsiderando a emancipação dos indivíduos sociais que compõem a classe trabalhadora. Dessa forma, a produção social, a geração de riqueza e a eficiência do trabalho aumentam à medida que crescem a pobreza, a miséria, o desemprego e outras mazelas sociais.

Entretanto, esse processo não se desenvolve de forma uniforme em todo o mundo, sendo essencial considerar, neste caso, as particularidades da realidade brasileira e a formação de seu mercado de trabalho. As marcas do escravismo, da restrição da liberdade de expressão e da anulação do dissenso são resgatadas para uma melhor compreensão da realidade contemporânea. As transformações no mundo do trabalho a partir de 1970 são então examinadas, destacando que a precarização e a flexibilização adotadas com a reestruturação produtiva não foram novidades no Brasil, mas sim características intrínsecas ao trabalho em seu território.

Assim, as profissionais do SUAS, assim como toda a classe trabalhadora, encontram-se inseridas nesse processo, sofrendo suas consequências, e com a particularidade de serem majoritariamente mulheres - o que impacta nas condições de trabalho e na valorização dessas mulheres. Evidencia-se o processo de feminização do trabalho como uma das faces da precarização, ao atribuir menor valor às atividades majoritariamente exercidas por mulheres e historicamente vinculadas ao cuidado.

Para isso, recupera-se brevemente o pensamento marxiano sobre a lógica do trabalho na ótica burguesa, em contraposição ao seu caráter ontológico. Se em seu caráter ontológico, o trabalho é visto como uma atividade que reflete a natureza humana, envolvendo liberdade, criatividade e a busca pelo atendimento das necessidades humanas, sob a ótica burguesa, ele é explorado em benefício do capital, sendo fonte da alienação, sem interesse pela emancipação dos indivíduos sociais que forma a classe que depende do trabalho. Assim, a produção social, a capacidade de geração de riqueza e a eficiência do trabalho aumentam na mesma proporção que a pobreza, miséria, desemprego e outras mazelas.

Mas tal processo não se dá de forma equânime em todo o mundo, sendo fundamental considerar, no caso, as particularidades da realidade brasileira e da formação do seu mercado de trabalho. As marcas do escravismo, do cerceamento da fala e anulação do dissenso são recuperadas a fim de compreender melhor a realidade contemporânea. As mudanças no mundo do trabalho, a partir de 1970, são então analisadas, salientando que a precarização e flexibilização adotadas a partir da reestruturação produtiva não foram novidades no Brasil, mas sim marcas constitutivas do trabalho em seu território.

Deste modo, as profissionais do SUAS, assim como toda a classe trabalhadora, está inserida neste processo, sofrendo suas consequências, e ainda com a particularidade de ser uma política executada majoritariamente por mulheres – o que gera impactos nas condições de trabalho e na valorização destas mulheres, como será analisado.

1. O Trabalho Sob a Ótica Burguesa

Marx (1996a) entende que o trabalho, em sua essência, é um processo que se desenvolve entre o ser humano e a natureza, onde o primeiro, através de sua própria ação, intervém e modifica a segunda, a fim de responder às suas necessidades. Não é apenas gasto de forças físicas e intelectuais, mas principalmente um ato com propósitos conscientes. E concomitantemente à sua ação sobre a natureza externa que a modifica, o homem transforma a si mesmo em sua própria essência. Aprimora as habilidades ocultas que possui e domina a interação das forças sob seu controle. Neste contexto, o autor não

se refere às formas primordiais e instintivas⁵ do trabalho, e o considera em uma forma que diz respeito exclusivamente ao ser humano:

Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colmeia. Mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele **figura na mente** sua construção antes de **transformá-la** em realidade. No fim do processo do trabalho aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador. Ele não transforma apenas o material sobre o qual opera; ele imprime ao material o projeto que tinha conscientemente em mira, o qual constitui a lei determinante do seu modo de operar e ao qual tem de subordinar sua vontade. E essa subordinação não é um ato fortuito. Além do esforço dos órgãos que trabalham, é mister a vontade adequada que se manifesta através da atenção durante todo o curso do trabalho. (MARX, 1996a, p. 298, grifo nosso)

O trabalho confere a humanidade ao homem, visto que sua capacidade de idealizar em sua mente uma situação futura, preparando-se para ela, de objetivar suas ações – a teleologia – é o que o torna diferente dos outros animais. Por intermédio do trabalho torna-se possível modificar a natureza a fim de responder a uma necessidade anterior e, por este motivo, ele é fundamental à reprodução da vida. Destaca-se que o que de fato diferencia homens e animais não é somente a capacidade de antecipar ideias, mas sim a habilidade de prever idealmente um objeto e realizar sua transformação, subordinada a um propósito. Lukács (2013) apresenta a essência do trabalho ao afirmar que sua categoria central é a realização de uma posição teleológica, no âmbito material:

Ele não apenas efetua uma transformação da forma da matéria natural; realiza, ao mesmo tempo, na matéria natural seu objetivo, que ele sabe que determina, como lei, a espécie e o modo de sua atividade e ao qual tem de subordinar sua vontade. Com isso é enunciada a categoria ontológica central do trabalho: através do trabalho é realizada uma posição teleológica no interior do ser material como o nascimento de uma nova objetividade. Assim o trabalho se torna o modelo de toda práxis social, na medida em que nesta — mesmo se através de mediações muito extensas — sempre são realizadas posições teleológicas, por último materiais. (LUKÁCS, 2018, p.12).

O trabalho possui uma essência ontológica, que consiste na inter-relação entre o homem (sociedade) e a natureza, tanto inorgânica (ferramenta, matéria-prima, objeto do trabalho etc.) como orgânica. Essa inter-relação pode figurar em pontos determinados da cadeia produtiva, mas antes de tudo assinala a transição, no homem que trabalha, do ser meramente biológico ao ser social. O trabalho é, portanto, condição de existência do

⁵ Aqui se refere a um tipo de trabalho em que o trabalhador não precisa se esforçar conscientemente para realizar suas tarefas, pois elas são realizadas de forma natural e espontânea, como um instinto. Esse tipo de trabalho é contrastado com o trabalho que exige a vontade orientada a um fim, que se manifesta como atenção durante todo o tempo de trabalho, e isso tanto mais quanto menos esse trabalho, pelo próprio conteúdo e pela espécie e modo de sua execução, atrai o trabalhador, portanto, quanto menos ele o aproveita, como jogo de suas próprias forças físicas e espirituais.

homem, independente de todas as formas sociais, uma vez que é uma necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, da vida humana. (LUKÁCS, 2018)

O processo de trabalho, como o apresentamos em seus elementos simples e abstratos, é atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer as necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e a Natureza, condição natural eterna da vida humana e, portanto, independente de qualquer forma dessa vida, sendo antes igualmente comum a todas as suas formas sociais. (MARX, 1996a, p.303)

Granemann (2009) aponta que a habilidade de produzir através do trabalho em diversas sociedades sempre esteve sujeita às relações sociais estabelecidas pelos seres humanos, mesmo que as justificativas para a manutenção desses arranjos sociais muitas vezes tenham apelado para laços sanguíneos, hereditariedade ou divindades, a fim de explicar o poder e a autoridade das classes dominantes. Tais justificativas, embora aparentemente mistificadoras, foram utilizadas para legitimar a ordem social como algo natural e imutável, supostamente não sujeito a transformações ou questionamentos. Contudo, com o avanço do modo capitalista de produção dos bens essenciais à vida humana, as relações sociais foram paradoxalmente obrigadas a assumir seu caráter social. O trabalho passou então a ser realizado mediante contratos livremente estabelecidos entre os indivíduos, sem a mediação de herança genética, divindades ou noções de heroísmo que conferissem posições privilegiadas nas diversas estruturas sociais.

Sob a égide do Capital, esse produto do trabalho – a mercadoria – se constitui de dois elementos: valor de uso⁶ e, ao mesmo tempo, valor de troca⁷. E essa dualidade presente na mercadoria reflete o duplo caráter do trabalho: ele é, ao mesmo tempo, uma atividade que produz valores de uso, ou seja, bens e serviços que satisfazem as necessidades humanas – trabalho concreto –, e uma atividade que produz valor, ou seja, uma forma socialmente necessária de trabalho que é medida pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzir um bem ou serviço – trabalho abstrato – base do

⁶ Utilidade de uma coisa, que se efetiva apenas no seu uso/consumo. Os valores de uso compõem o conteúdo material da riqueza, independentemente da maneira como a sociedade está organizada. Na sociedade capitalista, esses objetos também servem como base material para estabelecer o valor de troca. (MARX, 1996)

⁷ Surge inicialmente como a relação quantitativa, a proporção pela qual valores de uso de um tipo são trocados por outros, e essa relação está em constante mudança ao longo do tempo e do espaço. Um valor de uso só possui valor por conter em si objetivado ou materializado o trabalho humano abstrato. E a grandeza de seu valor é medida pela quantidade de “substância formadora de valor”, qual seja a quantidade de trabalho nele contida. Assim, é a quantidade de trabalho socialmente necessário (ou tempo de trabalho socialmente necessário) para a produção de um valor de uso que determina a grandeza de seu valor. (MARX, 1996)

valor de troca dos bens e serviços, ou seja, é o que permite que diferentes bens e serviços sejam comparados e trocados uns pelos outros no mercado. Esse duplo caráter do trabalho é uma característica fundamental do modo de produção capitalista, em que o trabalho é subordinado ao capital e a produção é orientada para a valorização dele, e não para a satisfação das necessidades humanas. (MARX, 1996a)

Portanto, o trabalho concreto se refere ao aspecto real e específico do trabalho realizado para criar um produto. Envolve as atividades físicas e mentais que os trabalhadores realizam ao transformar matérias-primas em bens acabados. Cada tipo de trabalho concreto possui características únicas e contribui para a produção de bens diversos. O trabalho abstrato, por outro lado, é uma abstração que se baseia na quantidade de tempo de trabalho necessário para produzir um determinado bem. No modo de produção capitalista, os produtos são trocados no mercado com base em seu valor (de troca), determinado pela quantidade média de trabalho abstrato necessário para produzi-los. Assim, o trabalho abstrato ignora as diferenças específicas entre os tipos de trabalho concreto e os reduz a uma medida comum de tempo.

O valor de troca entre mercadorias é estabelecido, portanto, ao reduzi-las ao que lhes é comum, a sua característica universal: a de ser produto do trabalho humano, abstraindo suas diferenças e especificidades e as características que as tornam úteis – seu valor de uso. (MARX, 1996a)

Ao desaparecer o caráter útil dos produtos do trabalho, desaparece o caráter útil dos trabalhos neles representados, e desaparecem também, portanto, as diferentes formas concretas desses trabalhos, que deixam de diferenciar-se um do outro para reduzir-se em sua totalidade a igual trabalho humano, a trabalho humano abstrato. (MARX, 1996a, p. 168)

Assim, o que confere valor a uma mercadoria é o trabalho humano abstrato despendido durante sua produção, o tempo de trabalho homogeneizado, e o que define a grandeza do valor é a quantidade da “substância constituidora de valor”: o trabalho.

Contudo, o processo de trabalho dentro do sistema capitalista envolve dois acontecimentos: o capitalista adquire a força de trabalho, sobre a qual exerce controle; como resultado, o produto do trabalho pertence ao capitalista e não ao trabalhador, o executor direto da produção.

O capitalista, mediante a compra da força de trabalho, incorporou o próprio trabalho, como fermento vivo, aos elementos mortos constitutivos do produto, que lhe pertencem igualmente. Do seu ponto de vista, o processo de trabalho é apenas o consumo da mercadoria, força de trabalho por ele comprada, que só pode, no entanto, consumir ao acrescentar-lhe meios de produção. O processo de trabalho é um processo entre coisas que o capitalista comprou, entre coisas

que lhe pertencem. O produto desse processo lhe pertence de modo inteiramente igual ao produto do processo de fermentação em sua adega (MARX, 1996a, p. 304)

Se por um lado o trabalho é um pressuposto da existência humana em termos ontológicos, por outro lado, na lógica do capital, ele se torna a prisão do trabalhador enquanto trabalho abstrato, alienado – atividade estranhada e fetichizada.

Assim, a mercadoria essencial à produção capitalista é a força de trabalho, uma vez que ela é a única com capacidade de gerar valor. Quando vende sua força de trabalho, o trabalhador recebe o correspondente a seu valor de troca⁸. Porém, todos os valores de uso produzidos por ele pertencem ao capitalista. E essa discrepância entre o valor pago pela força de trabalho e o valor por ela produzido é o que se chama de *mais-valia* ou *mais-valor*⁹ - o fruto do trabalho excedente, ou *sobretabalho*, que é apropriado pelo capitalista.

A medida em que a produção se torna mais segmentada a produção, menor é o conhecimento do trabalhador sobre a totalidade de sua produção, pois ele não controla o processo produtivo de forma integral. Quando a mercadoria por ele produzida entra em circulação, se torna alheia à sua vontade, consciência e controle, e ele já não se reconhece no fruto do seu trabalho. A mercadoria adquire uma espécie de "autonomia" e passa a ter mais importância do que aqueles que a criaram, exercendo uma influência fundamental na vida das pessoas. Seu valor supera até mesmo o do próprio trabalhador e acaba assumindo uma espécie de "caráter humano", visto que ela circula livremente, enquanto o trabalhador se torna uma mera "engrenagem" na produção. Assim, com o *fetice da mercadoria*, as mercadorias são tratadas como entidades autônomas e dotadas de poderes misteriosos, enquanto as relações sociais entre os produtores são escondidas. Isso ocorre porque, no capitalismo, as mercadorias são produzidas para serem trocadas no mercado, e as relações sociais entre as pessoas são mediadas pelas trocas de mercadorias. Assim, as pessoas tendem a atribuir um valor intrínseco e misterioso às mercadorias, em vez de reconhecerem que o valor das mercadorias é determinado pelo trabalho humano envolvido em sua produção. (MARX, 1996)

Alienação é um conceito central na teoria marxista que se refere à perda de controle que os trabalhadores têm sobre o processo de produção e o produto do seu trabalho. De acordo com Marx (2008), ela ocorre quando os trabalhadores são separados

⁸ O salário recebido pelo trabalhador equivale ao mínimo necessário para sua subsistência. De acordo com Marx (2004): "A taxa mais baixa e unicamente necessária para o salário é a subsistência do trabalhador durante o trabalho, e ainda [o bastante] para que ele possa sustentar uma família e [para que] a raça dos trabalhadores não se extinga." (p. 23)

⁹ De acordo com a nova tradução de Rubens Enderle pela editora Boitempo, em 2013.

dos meios de produção, sendo obrigados a vender sua força de trabalho para quem as detém em troca de um salário. Nesse processo, os trabalhadores perdem o controle sobre o que produzem, como produzem e para quem produzem, e o produto do seu trabalho é apropriado pelos donos dos meios de produção. Os trabalhadores são alienados do próprio processo de trabalho, em sua totalidade, que se torna uma atividade mecânica e repetitiva, sem significado ou satisfação pessoal.

As interações sociais são intermediadas pela mercadoria *dinheiro*, e as relações se tornam mercantilizadas, tornando-se cada vez mais orientadas para o lucro. Praticamente tudo pode ser comprado e vendido, e a cada dia surgem novas mercadorias para suprir novas demandas originárias “do estômago ou da fantasia” (MARX, 1996a, p. 165).

Ao discorrer sobre o fetichismo da mercadoria, Marx (1996a) afirma:

O misterioso da forma mercadoria consiste, portanto, simplesmente no fato de que ela reflete aos homens as características sociais do seu próprio trabalho como características objetivas dos próprios produtos de trabalho, como propriedades naturais sociais dessas coisas e, por isso, também reflete a relação social dos produtores com o trabalho total como uma relação social existente fora deles, entre objetos. Por meio desse quiproquó os produtos do trabalho se tornam mercadorias, coisas físicas, metafísicas ou sociais. (...) É uma relação física entre coisas físicas. Porém, a forma mercadoria e a relação de valor dos produtos de trabalho, na qual ele se representa, não têm que ver absolutamente nada com sua natureza física e com as relações materiais que daí se originam. Não é mais nada que determinada relação social entre os próprios homens que para eles aqui assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas. (p. 198)

Impulsionados pela competição, os capitalistas, como representantes do capital, buscam avidamente maiores quantidades de mais-valia. Nos estágios iniciais do sistema capitalista, quando as inovações técnicas progrediam lentamente, aumentar a quantidade de mais-valia só era possível através da criação de mais-valia absoluta. Isso significava estender a jornada de trabalho ou intensificar as tarefas, para aumentar o tempo de trabalho excedente (que gera mais-valia) enquanto mantinha constante o tempo de trabalho necessário (que cria o valor do salário). Entretanto, a característica mais fundamental do modo de produção capitalista é a geração de mais-valia relativa – resultado da acumulação de inovações técnicas, que elevam a produtividade social do trabalho e, conseqüentemente, reduzem o valor dos produtos de consumo que representam o valor da força de trabalho. Isso exige menos tempo de trabalho para reproduzir a força de trabalho. Como resultado, sem alterar a duração e a intensidade da jornada de trabalho, cujos níveis permanecem constantes, a relação entre seus

componentes muda: o tempo de trabalho necessário diminui, ocasionando um aumento correspondente no tempo de trabalho excedente. (MARX, 1996a)

Conforme são introduzidas inovações tecnológicas, diminuindo, portanto, a demanda por mão-de-obra, grupos de trabalhadores ficam sujeitos ao desemprego por um certo período, até que a expansão do capital exija uma maior quantidade de força de trabalho e crie novas oportunidades de emprego. Dessa forma, a própria dinâmica do sistema capitalista contribui para a formação de uma “superpopulação relativa flutuante” ou “exército industrial de reserva”. (MARX, 1996a, p.41)

Portanto, quanto mais desenvolvida a capacidade produtiva, menos trabalhadores serão necessários ao processo de produção. Esse processo resulta na criação de uma quantidade de trabalhadores *superfluos*, considerados *excedentes* para o sistema capitalista, pois não têm oportunidades para vender sua força de trabalho. Esses trabalhadores em algumas vezes são atraídos pelo capital e conseguem um lugar na produção, enquanto outras vezes são excluídos. De acordo com Marx (1996b), quando um trabalhador não está envolvido no processo de produção e está desempregado total ou parcialmente, ele integra essa superpopulação relativa, denominada "exército industrial de reserva" (p. 270)

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. *Essa é a lei absoluta geral, da acumulação capitalista.* [grifo do autor] (MARX, 1996b, p. 274)

Assim, ao apresentar a “Lei Geral da Acumulação Capitalista”, Marx (1996b) explicita a relação entre o processo de acumulação do capital e a situação da classe trabalhadora. Conforme sua visão, à medida que o produto social, a capacidade de criação de riqueza e a produtividade do trabalho crescem, também aumentam na mesma proporção a miséria, a pobreza e o desemprego. Esse processo de acumulação de capital é contínuo e inevitável no sistema capitalista, resultando em uma acumulação crescente de riqueza nas mãos de um pequeno número de proprietários de capital e a um aumento contínuo da exploração da classe trabalhadora.

Trabalhem, trabalhem, proletários, para aumentar a fortuna social e suas misérias individuais, trabalhem, trabalhem, para que, ficando mais pobres, tenham mais razões para trabalhar e ser miseráveis. Tal é a lei inexorável da produção capitalista. (LAFARGUE, 2021, p. 75)

A acumulação de capital é, portanto, um processo contínuo e ilimitado, que leva a uma concentração cada vez maior de riqueza nas mãos de poucos proprietários de capital e, ao mesmo tempo, a uma crescente exploração da classe trabalhadora, ao reduzir os custos de produção visando a ampliação dos seus lucros. Esses três elementos da lei da acumulação capitalista estão inter-relacionados e se reforçam mutuamente. À medida que a acumulação de capital continua, a concentração de riqueza nas mãos de poucos proprietários de capital aumenta, o que por sua vez leva a uma maior exploração da classe trabalhadora, gerando um ciclo.

Mas todos os métodos de produção da mais-valia são, simultaneamente, métodos da acumulação, e toda expansão da acumulação torna-se, reciprocamente, meio de desenvolver aqueles métodos. Segue portanto que, à medida que se acumula capital, a situação do trabalhador, qualquer que seja seu pagamento, alto ou baixo, tem de piorar. Finalmente, a lei que mantém a superpopulação relativa ou exército industrial de reserva sempre em equilíbrio com o volume e a energia da acumulação prende o trabalhador mais firmemente ao capital do que as correntes de Hefáisto agrilhoaram Prometeu ao rochedo. Ela ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital. A acumulação da riqueza num pólo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no pólo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital. (MARX, 1996b, p. 275)

Marx (2008) afirma que a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política, discutindo como as relações sociais e econômicas no modo de produção capitalista proporcionam a alienação dos indivíduos em relação ao seu trabalho, aos produtos que criam e à própria natureza humana. O trabalhador é alienado do produto do seu trabalho por não ter controle sobre o processo de produção e não possuir os meios de produção. É também alienado do próprio ato de trabalhar, pois se torna um ato imposto a ele como uma necessidade externa, ao invés de ser uma atividade livre e criativa. O autor afirma ainda na mesma obra que

(...) na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a **estrutura** econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma **superestrutura** jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. **O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual.** Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. (MARX, 2008, p. 47, grifo nosso)

Fica evidente a relação entre as condições materiais da sociedade, as relações sociais de produção e a consciência humana, através dos conceitos de *estrutura* e *superestrutura*. A superestrutura se eleva a partir da base econômica, a estrutura, sendo composta pelas instituições políticas, jurídicas, culturais e ideológicas que surgem em decorrência da base econômica. Essas instituições são moldadas pelas relações de produção e pela luta de classes, mas também têm uma certa autonomia em relação à base econômica. A superestrutura inclui, por exemplo, o Estado, o sistema jurídico, a religião, a arte, a filosofia, a ciência, a educação, a mídia, entre outras instituições que influenciam a vida social e cultural. Tais conceitos são fundamentais na compreensão sobre como ideias e valores dominantes em uma sociedade são moldados pelas relações de produção e pela luta de classes, considerando que não é a consciência individual dos indivíduos que determina o que eles são, mas sim as condições sociais e econômicas em que vivem. Ou seja, o modo de produção e reprodução da vida material e as relações sociais resultantes desse processo moldam suas percepções, valores e ideias.

As ideias não surgem, portanto, de forma independente, mas são influenciadas pelas condições materiais e pelas relações sociais. E as ideias prevalecentes em uma sociedade são frequentemente as ideias da classe dominante, que são difundidas e perpetuadas através das instituições culturais, educacionais e midiáticas. Assim, a ideologia serve para justificar e sustentar a ordem social existente, mascarando as relações de poder subjacentes.

As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios da produção material dispõe também dos meios da produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual. (MARX, ENGELS, 2007, p. 47)

Evidencia-se como as ideias, crenças e valores de uma sociedade são influenciados pelas estruturas econômicas e sociais, contribuindo para a perpetuação de relações de poder desiguais.

Nesse sentido, a ideologia teve um papel fundamental na construção da moral burguesa acerca do trabalho. Ianni (1989) chama a atenção a valorização do trabalho em detrimento a “preguiça”, ao “ócio”, sendo beatificado por intelectuais, políticos e empresários. Para Rui Barbosa:

O trabalho não é castigo: é a santificação das criaturas. Tudo o que nasce do trabalho, é bom. Tudo o que se amontoa pelo trabalho, é justo. Tudo o que se assenta no trabalho, é útil. Por isso, a riqueza, por isso o capital, que emanam

do trabalho, são, como ele, providenciais; como ele, necessários, benfazejos como ele. Mas, já que do capital e da riqueza é manancial o trabalho, ao trabalho cabe a primazia incontestável sobre a riqueza e o capital. (BARBOSA, 1956, p. 72)

Assim, surge uma ética do trabalho ou “pedagogia do trabalho” (IANNI, 1989, p. 7) em todas as esferas, com discursos de apologia ao trabalho de forma explícita ou subliminar. No entanto, essa ênfase na valorização do trabalho, especialmente durante o surgimento e a consolidação do sistema capitalista, nem sempre foi constante. Os valores que moldaram a maneira como o trabalho foi concebido ao longo da história sofreram alterações.

Na Grécia Antiga, havia uma distinção entre diversas formas de atividade. Os gregos diferenciavam o trabalho agrícola, que envolvia o esforço na terra e a vida ao ar livre, da produção artesanal destinada ao consumo, bem como da participação cidadã nas discussões sobre os assuntos da comunidade. O trabalho na lavoura, que implicava tanto esforço físico como a vivência em contato com a natureza, era altamente valorizado e compartilhava prestígio e reputação semelhantes às atividades dos guerreiros. (ALBORNOZ, 2002)

O trabalho instituía novas relações entre homens e deuses: os homens renunciariam seu comportamento de provocação aos deuses e à ordem estabelecida, e os deuses garantiriam riqueza e prosperidade aos que trabalhassem. O trabalho assume um valor religioso, com a crença de que ele agradava aos deuses. (VERNANT, 1990)

Um dos temas recorrentes em "Os Trabalhos e os Dias", de Hesíodo¹⁰, é a ideia de que o trabalho árduo e a justiça são fundamentais para a prosperidade e a virtude, e para evitar a ira dos deuses. O poeta grego também discute na obra a importância da moderação e do autocontrole, bem como a necessidade de evitar a preguiça e a ociosidade:

Por trabalhos os homens são ricos em rebanhos e recursos
E, trabalhando, muito mais caros serão aos imortais.
O trabalho, desonra nenhuma, o ócio desonra é! (HESÍODO, 1996, p. 45)

Na Grécia Clássica, qualquer forma de esforço físico ou trabalho manual (com exceção de atividades esportivas e militares) era considerada inadequada para homens livres e reservada aos escravos. Para Platão, o ser humano deveria se distanciar de qualquer envolvimento com o mundo material, pois a essência da vida residia na contemplação. O trabalho, ou qualquer conexão genérica com a realidade prática, era

¹⁰ Representando o pensamento da Grécia Arcaica.

visto como um obstáculo à contemplação das ideias perfeitas, imutáveis e eternas. Em Platão, existe uma clara divisão entre teoria, considerada uma atividade verdadeiramente humana, e prática, vista como algo que degrada a mente e deturpa o corpo.

E Protágoras conclui: “(...) é pois razoável que teus concidadãos acolham, no que diz respeito às coisas públicas, os conselhos de um ferreiro ou de um sapateiro. Sabe-se que Platão é, ao contrário, dos que marcaram mais fortemente a incompatibilidade da função técnica e da função política: a prática de uma profissão desqualifica para o exercício do poder. (...) Pode-se dizer que, para Platão, **o trabalho permanece estranho a todo valor humano** e que, em certos aspectos, aparece-lhe mesmo como **a antítese do que é essencial no homem**. (VERNANT, 1990, p. 319, 321, grifo nosso)

Essa perspectiva deve ser compreendida no contexto da ideologia predominante naquela época e correspondente às condições sociais que existiam nas cidades gregas. Em uma sociedade estruturada com base na divisão de classes e fundamentada na prática da escravidão, essa separação fazia sentido: havia uma oferta abundante de mão de obra escrava para atender às necessidades materiais da época, o que permitia aos cidadãos gregos se dedicarem à contemplação, à filosofia e à teoria.

A partir do período helenístico, que começou após a morte de Alexandre, o Grande, em 323 a.C., algumas mudanças ocorreram na concepção do trabalho na Grécia. Ele começou a ser executado cada vez mais por pessoas escravizadas em vez dos proprietários. Essa transição sugeriria e, ao mesmo tempo, representaria uma mudança no entendimento do trabalho em meio à evolução histórica na Grécia. O que conferia ao trabalho agrícola o seu valor e prestígio originais era a crença grega de que ele estabelecia uma conexão direta com as divindades. (ALBORNOZ, 2002)

O aumento da utilização do trabalho escravo pelos gregos resultou em uma divisão ainda mais clara entre o trabalho manual, geralmente executado por pessoas escravizadas, e as atividades intelectuais e políticas realizadas pelos cidadãos. E a medida em que esse processo avançava, a crença na ligação espiritual e sagrada com o trabalho na terra foi enfraquecendo ao longo do tempo.

Para a tradição judaica, o trabalho era considerado como castigo pelo pecado original, já que ao ser expulsos do Jardim do Éden, Adão foi condenado a ganhar o pão com o suor do seu próprio rosto, e Eva condenada a sentir as dores do parto. Nos primórdios do Cristianismo, o trabalho também era considerado pelo catolicismo como punição para o pecado, e tinha como finalidade a caridade, a saúde do corpo e da alma, ou ainda como forma de evitar a preguiça e o ócio. Na época de Santo Agostinho, os cristãos viam o trabalho como uma obrigação para os monges, porém, ele deveria ser

intercalado com a oração. Nos mosteiros, o trabalho era realizado apenas na medida necessária para suprir as necessidades concretas da comunidade. (ALBORNOZ, 2002)

As seitas heréticas, que eram grupos de crentes que desafiavam a autoridade da Igreja de Roma e ofereciam interpretações originais dos ensinamentos de Jesus Cristo, foram bastante numerosas e existiram em toda a Europa entre os séculos XI e XIV. Elas valorizavam o trabalho, mas atribuíam a ele um propósito para além de suas atividades em si. Considerando o trabalho como uma tarefa árdua e humilhante, essas seitas o buscavam fervorosamente como uma forma de penitência para vencer o orgulho carnal. Para o catolicismo em geral, o trabalho era considerado digno ou dignificante apenas quando está vinculado à adoração ao Criador. Nesse sentido, era visto como inferior à contemplação direta e à oração. Embora fosse possível imaginar um santo *preguiçoso*, era inimaginável um santo que seja indiferente à oração. (ALBORNOZ, 2002)

Mas a compreensão filosófica da atividade produtiva passa por uma transformação significativa durante o Renascimento. Nessa nova visão, o ser humano deixa de ser apenas um pensador abstrato para se tornar também um agente ativo, um construtor e um criador do mundo:

As nascentes relações capitalistas e o desenvolvimento da ciência e da técnica acarretam uma nova atitude com relação às atividades humanas vinculadas à transformação da natureza, as quais já não recaem – como na Antiguidade – sobre escravos, mas sobre homens livres. Valoriza-se a ação do homem, e dentro dela, não apenas aquilo que já era anteriormente considerado nobre, como a arte ou a guerra, mas também aquelas ações que, por se exercerem sobre coisas materiais, eram consideradas inferiores. [...] já não se repele o trabalho como uma ocupação servil, às vezes ele é prestigiado. [...] Longe de escravizá-lo, o trabalho prático é condição necessária de sua liberdade. (ALBORNOZ, 2002, pp. 59)

Porém, a partir da Reforma Protestante, tais concepções ganham uma nova roupagem. O trabalho [árduo] passa a ser considerado pelo cristianismo como o caminho para o êxito e a forma de servir e realizar a vontade de Deus. Mais que isso. Para Calvino, o trabalho estava ligado à predestinação: se estão predestinados a viver em abundância ou na privação, ainda assim, a vontade divina é que todos trabalhem.

Para Lutero, o trabalho aparece como a base e a chave da vida. Embora continuando a afirmar que o trabalho era uma consequência da queda do homem, Lutero, repetindo São Paulo, acrescentava que todo aquele capacitado para trabalhar tinha o dever de fazê-lo. O ócio era uma evasão antinatural e pernicioso. Manter-se pelo trabalho é um modo de servir a Deus. A profissão torna-se uma vocação. O trabalho é o caminho religioso para a salvação. É visto como virtude e como obrigação ou compulsão. No cristianismo de Calvino, [...] o trabalho como virtude se associa estranhamente à ideia de predestinação. Se, pela preferência divina, alguns estão predestinados a ter

êxitos, e outros, a ficar na miséria, contudo é vontade de Deus que todos trabalhem. (ALBORNOS, 2002, p. 53)

No contexto da Reforma Protestante, ainda ocorreu um movimento que frequentemente é relegado pela historiografia, e que deu origem ao conflito que ficou conhecido como Guerra dos Camponeses. Ao afixar as “95 teses” na porta de uma igreja e suscitar grandes polêmicas, Lutero atraiu a atenção dos príncipes alemães, interessados em se apoderar dos bens dos grandes eclesiásticos, e também do povo, que entendia algumas de suas afirmações como aspirações de justiça social, pois mesmo defendendo a importância do trabalho, o reformista também chamava atenção para a exploração. Porém, tal expectativa não se concretizou. (FO, TOMAT, MALUCELLI, 2007)

Com a sua tradução da Bíblia, Lutero tinha dado um instrumento poderoso ao movimento plebeu. Na Bíblia tinha oposto o cristianismo simples dos primeiros séculos ao cristianismo feudal da época; frente à sociedade em decomposição, tinha descrito uma sociedade que desconhecia a hierarquia feudal, complexa e artificial. Esse instrumento fora empregado a fundo pelos camponeses contra os príncipes, a nobreza e os curas. Agora, Lutero voltou-o contra eles e tirou da mesma Bíblia a apologia das autoridades instituídas pela graça de Deus, como nenhum lacão da monarquia absoluta o fez alguma vez. A Bíblia serviu para justificar a monarquia pela graça de Deus, a obediência passiva e até a servidão. Foi a negação não só da sublevação camponesa como até da rebeldia do próprio Lutero contra a autoridade espiritual e secular; a traição em benefício dos príncipes, não só da rebeldia popular como até do movimento burguês. (ENGELS, 2010, p. 81)

Assim, ao traduzir a Bíblia para o alemão, Lutero possibilitou o acesso de muitos indivíduos aos textos sagrados, em que se encontram posicionamentos incisivos, como exemplo:

Advertência aos ricos opressores

Ouçam agora vocês, ricos! Chorem e lamentem-se, tendo em vista a desgraça que lhes sobrevirá. A riqueza de vocês apodreceu, e as traças corroeram suas roupas. O ouro e a prata de vocês enferrujaram, e a ferrugem deles testemunhará contra vocês e como fogo lhes devorará a carne. Vocês acumularam bens nestes últimos dias. Vejam, **o salário dos trabalhadores que ceifaram os seus campos, e que vocês retiveram com fraude, está clamando contra vocês.** O lamento dos ceifeiros chegou aos ouvidos do Senhor dos Exércitos. Vocês viveram luxuosamente na terra, desfrutando prazeres, e fartaram-se de comida em dia de abate. Vocês têm condenado e matado o justo, sem que ele ofereça resistência. (TIAGO 5.1-6; grifo nosso)

No ano de 1525, os camponeses alemães iniciaram uma revolta contra o poder estabelecido. O que tornou essa rebelião única em relação às anteriores foi o apoio dos reformadores, incluindo Thomas Münzer, um ex-discípulo de Martinho Lutero. A revolta tinha aspectos religiosos e econômicos. Os camponeses apresentaram suas demandas no documento conhecido como "Doze Artigos", baseando-as nas Escrituras Sagradas. As

exigências incluíam a escolha livre de pastores, redução dos impostos sobre a terra, utilização dos impostos anteriormente destinados à Igreja para o benefício das comunidades, abolição da servidão e direito de caçar nas grandes florestas da nobreza. (ENGELS, 2010)

Münzer, um destacado representante do movimento *anabatista*¹¹, desafiou Lutero devido à sua crença de que a igreja estava ao lado dos ricos e poderosos. Lutero inicialmente apoiou as demandas camponesas, mas quando a revolta tomou um rumo violento e os camponeses se armaram, ele tentou dissuadi-los. Sem sucesso, encorajou os príncipes a reprimir a revolta. A Guerra dos Camponeses resultou na morte de milhares de camponeses, e Münzer foi preso, torturado e executado.

Engels (2010) analisou a Reforma Protestante e a crise religiosa na Alemanha a partir da luta de classes, evidenciando os três campos envolvidos nas disputas político-religiosas: o grupo católico (conservador), representado pelo Império, por parte dos príncipes, pela nobreza e pelo patriciado; o grupo reformista luterano burguês moderado, que representava os proprietários de oposição, a pequena nobreza, a burguesia e até mesmo um partido de príncipes, interessados nos bens que poderiam ser confiscados da Igreja; e os camponeses e plebeus revolucionários, que encontraram em Münzer seu melhor representante. Suas ideias foram caracterizadas como "quase-comunistas" e "religiosas revolucionárias":

A sua doutrina política deriva diretamente do seu pensamento religioso revolucionário e antecipava-se à situação social e política da sua época, tal como a sua teologia às ideias e conceitos correntes. Se a filosofia religiosa de Münzer se aproximava do ateísmo, o seu programa político tinha afinidades com o comunismo; muitas seitas comunistas modernas em vésperas da revolução de fevereiro não dispunham de um arsenal teórico tão rico como “os de Münzer” no século 16. No seu programa, o resumo das reivindicações plebeias surge como menos notável do que a antecipação genial das condições de emancipação do elemento proletário que acabava de aparecer entre os plebeus. Esse programa exigia o estabelecimento imediato do reino de Deus, da era milenar de felicidade tantas vezes anunciada, pela redução da Igreja à sua origem e a supressão de todas as instituições que se encontrassem em oposição com esse cristianismo que se dizia primitivo e que na realidade era essencialmente moderno. Mas, segundo Münzer, esse reino de Deus significava uma sociedade sem diferenças de classes, sem propriedade privada ou sem poder estatal independente e estranho aos membros da sociedade. Todos os poderes existentes que não se adaptassem à revolução seriam destruídos, os trabalhos e os bens seriam comuns e estabelecer-se-ia a igualdade completa. (ENGELS, 2010, p. 83)

¹¹ Movimento de cristãos que recebeu este nome por não concordar com o batismo de crianças, entendendo que o mesmo só deveria ser realizado em adultos conscientes de sua escolha. Alguns deles também pretendiam viver em comunidades pacíficas, praticando a comunhão de bens. (Fo, Tomat, Malucelli, 2007)

Engels também analisou a relação entre o calvinismo e a burguesia, afirmando que o primeiro destacou o cunho burguês da Reforma, confirmando, na revolução inglesa, ser o disfarce religioso dos interesses burgueses.

Mas, onde Lutero fracassou, Calvino conquistou a vitória. A reforma de Calvino correspondia às necessidades da burguesia mais adiantada da época. Sua doutrina da predestinação era a expressão religiosa do fato de que, no mundo comercial da concorrência, o sucesso e o insucesso não resultam nem da atividade, nem da habilidade do homem, mas de circunstâncias independentes de seu controle. Essas circunstâncias não dependem nem daquele que quer, nem daquele que trabalha; estão à mercê de forças econômicas superiores e desconhecidas; (...) A constituição da Igreja de Calvino era absolutamente democrática e republicana, e onde o reino de Deus era republicano, os reinos deste mundo não podiam ficar sob o domínio dos monarcas, bispos e senhores. Enquanto o luteranismo alemão consentia em se tornar um instrumento entre as mãos dos príncipes, o calvinismo fundava uma República na Holanda e ativos partidos republicanos na Inglaterra e sobretudo na Escócia. A segunda grande sublevação da burguesia achou no calvinismo uma doutrina talhada e feita à sua imagem. (ENGELS, 2023, p. 33-34)

Fica evidente o processo de reformulação da ideologia burguesa ao longo da história, segundo os interesses da classe, então em ascensão.

Em "A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo", Weber (2001) aponta que a ética protestante, especialmente a calvinista, teve um papel fundamental no desenvolvimento do capitalismo moderno. O autor argumenta que a ética protestante, com sua ênfase na disciplina, no trabalho árduo e na acumulação de riqueza, criou uma mentalidade que valorizava o sucesso econômico como um sinal de salvação divina. Assim, ser um cristão virtuoso significava aderir a um conjunto de princípios éticos que incluem ver o trabalho não apenas como uma obrigação moral, mas como um meio eficaz de racionalizar a atividade econômica com o objetivo de gerar lucro. Uma pessoa virtuosa é aquela que, em vez de simplesmente gastar o dinheiro que ganha, investe-o de forma estratégica em mais trabalho para aumentar seus ganhos e lucros. Essa pessoa leva uma vida frugal e honesta, o que implica pagar suas dívidas pontualmente para estabelecer um histórico de crédito favorável. Em resumo, ser virtuoso no contexto cristão envolve trabalhar para ganhar, poupar e investir, a fim de continuar trabalhando e investindo de forma produtiva, seguindo princípios éticos de frugalidade e honestidade.

Ainda segundo Weber (op. cit.), a doutrina da predestinação calvinista contribuiu para a expansão do capitalismo de diversas maneiras. Ela afirmava que a salvação ou a condenação de uma pessoa estava determinada por Deus antes mesmo de seu nascimento. Isso significava que, para os calvinistas, a riqueza e o sucesso financeiro não eram sinais de pecado ou de falta de piedade, mas sim de que a pessoa era um dos eleitos de Deus. Assim, a busca pelo lucro e a acumulação de riqueza eram vistos como

sinais de que a pessoa estava cumprindo sua vocação divina e, portanto, eram incentivados. Além disso, a doutrina da predestinação também contribuiu para a formação de uma elite religiosa de empresários e comerciantes, que se consideravam predestinados por Deus para liderar a sociedade e a economia. Essa elite religiosa, por sua vez, foi fundamental para o desenvolvimento do capitalismo, pois investiu em novos empreendimentos e inovações tecnológicas, criando novas oportunidades de negócios e aumentando a produtividade.

O calvinismo, mesmo na Alemanha, aparentemente esteve entre aquelas religiões que exerceram mais fortemente, e a fé reformada mais do que outras, a promoção do espírito do capitalismo tanto em Wuppertal como em outros lugares. Ainda mais do que o luteranismo, como a comparação tanto do geral quanto dos casos particulares parece demonstrar, especialmente em Wuppertal. (WEBER, 2001, p.45)

Weber argumenta que essa transformação na maneira como o trabalho é percebido e no novo papel que desempenha na sociedade não apenas coincidiu com o surgimento do capitalismo, mas desempenhou um papel crucial na construção da racionalidade capitalista ocidental moderna. Isso resultou em uma visão do ócio como algo mais negativo do que nunca antes. A evidência disso pode ser encontrada nas numerosas e frequentes leis iniciais do capitalismo que tornaram a mendicância e a preguiça crimes puníveis com prisão e, em certos casos, até com pena de morte.

Destacamos a análise de Chauí (2021) ao apontar que Weber escreve contra o marxismo, rejeitando a ideia de que o capitalismo é um modo de produção econômica historicamente determinado, e que a Reforma Protestante é uma de suas determinações ideológicas. Em vez disso, Weber generaliza o conceito de capitalismo, tratando a economia capitalista ocidental moderna como um exemplo particular de um fenômeno econômico mais amplo, que envolve a produção de excedentes e a troca de mercadorias. Dentro dessa perspectiva, a relação entre a ética calvinista do trabalho e o modo de produção capitalista é vista como uma coincidência temporal, uma afinidade, e não como uma relação de causa e efeito. Em outras palavras, Weber argumenta que a "ética protestante" e o "espírito do capitalismo" são dois eventos históricos independentes que ocorrem simultaneamente.

No entanto, é importante notar que a análise clássica de Weber identifica a ética burguesa do trabalho e a figura do trabalhador no contexto do capitalismo. Ele não questiona se essa ética é racional para os produtores de capital, ou seja, para a classe trabalhadora, e não explora como a ética burguesa se transformou em uma ética proletária.

Na contramão de tal análise, Paul Lafargue, genro de Marx, aborda tais questões em sua obra “O Direito à Preguiça”. O autor evidencia o processo de reformulação da ideologia burguesa ao longo da história, segundo os interesses da classe em ascensão. De acordo com a conveniência, ora defendia o ateísmo, ora o paganismo, ora o protestantismo. Lafargue (2021) destaca que:

A burguesia, quando lutava contra a nobreza, apoiada pelo clero arvorava o livre-arbítrio e o ateísmo; mas, triunfante, mudou seu tom e ritmo; e hoje pretende sustentar pela religião sua supremacia econômica e política. Nos séculos XV e XVI, ela havia alegremente retomado a tradição pagã e glorificando a carne e suas paixões, reprovadas pelo cristianismo; em nossos dias, engasgada de bens e de prazeres, ela renega os ensinamentos de seus pensadores, os Rabelais, os Diderot, e prega a abstinência aos assalariados. (pp. 55-56)

Ainda segundo o autor, a moral capitalista (burguesa) instituída é uma reprodução lastimável da moral cristã, que arruína o trabalhador, tomando como ideal a redução do produtor ao mínimo reduzido de suas necessidades, privando-o de suas alegrias e paixões, transformando-o em máquina que trabalha sem trégua. Ele classifica como “loucura” o sentimento que se difundiu nas classes operárias na passagem do século XIX para o século XX: o amor ao trabalho.

Uma estranha loucura se apodera das classes trabalhadoras das nações onde reina a civilização capitalista. Essa loucura traz em seu rastro misérias individuais e sociais que, durante séculos, torturam a triste humanidade. **Esta loucura é o amor ao trabalho, a paixão moribunda do trabalho, levada ao esgotamento das forças vitais do indivíduo e de sua progenitura.** Em vez de reagir contra essa aberração mental, os padres, os economistas, os moralistas santificaram o trabalho. Homens cegos e tacanhos, eles quiseram ser mais sábios do que o seu Deus; homens fracos e desprezíveis, eles quiseram reabilitar aquilo que o seu Deus havia amaldiçoado. Eu, que não sou cristão, nem ecônomo ou moralista, contra o julgamento que fizeram apelo ao julgamento feito por seu Deus; contra as predicações de sua moral religiosa, econômica, livre-pensadora, lembro as terríveis consequências do trabalho na sociedade capitalista. (LAFARGUE, 2021, p. 59, grifo nosso)

Lafargue (op. cit.) define o trabalho como um fardo imposto às classes trabalhadoras pelo sistema capitalista. Ele argumenta que o trabalho, tal como é entendido na sociedade capitalista, é frequentemente alienante, monótono e explorador. Lafargue critica a ideia de que o trabalho é intrinsecamente virtuoso e defende o direito das pessoas à redução das horas de trabalho e ao lazer, em oposição à exploração contínua. Em essência, ele vê o trabalho sob o capitalismo como uma fonte de opressão e busca uma sociedade em que as pessoas tenham mais tempo para desfrutar de suas vidas e não sejam escravizadas pelo trabalho excessivo.

Mas para chegar a tomar consciência de sua força, o proletariado deve esmagar sob seus pés os preconceitos da moral cristã, econômica, livre-pensadora; é preciso que ele retorne aos seus instintos naturais, que proclame os Direitos da Preguiça, mil e mil vezes mais nobres e sagrados do que os típicos Direitos do Homem, coccionados pelos advogados metafísicos da revolução burguesa; é preciso que ele se **obrigue a trabalhar apenas três horas por dia**, para relaxar e saciar-se o resto do dia e da noite. (ibidem, p. 81, grifo nosso)

A moral burguesa acerca do trabalho adquire, novamente, nova roupagem na contemporaneidade. As visões renascentistas ou protestantes já não vigoram. Foram substituídas por novas visões. Segundo Albornoz (2002), para as massas trabalhadoras, a partir do século XX, o trabalho tem um caráter desagradável. A alegria do trabalho criador é restrita a poucos, pois a maioria dos trabalhadores não sente uma vontade obstinada a trabalhar. Os novos mecanismos de controle social, amplamente disseminados pela propaganda veiculada pelos meios de comunicação, cultivam nas massas um desejo incontrolável pela produção e consumo de bens supérfluos. O trabalho, muitas vezes monótono e desgastante, é utilizado como um paliativo, uma espécie de distração para encobrir a falta de verdadeiras liberdades. Isso acontece mesmo em situações em que não há uma necessidade real de trabalho, onde a riqueza é produzida em excesso. É por essa razão que se tornam cada vez mais necessárias formas de entretenimento que também funcionem como distrações, mascarando a realidade e ajudando as pessoas a se contentarem com as liberdades decepcionantes que lhes são oferecidas. Isso inclui, por exemplo, a chamada liberdade de imprensa, que muitas vezes se autocensura para agradar anunciantes ou a opinião pública predominante, ou mesmo a pequena liberdade de escolher entre várias marcas de produtos eletrônicos nas prateleiras dos supermercados.

Assim, o trabalhador se ocupa cada vez mais em trabalhar em prol de sua subsistência ou da ampliação do seu consumo, ainda que supérfluo. E, conseqüentemente, aumenta a demanda por lazer que ajude a tolerar a realidade alienante. O trabalho nos dias de hoje não é apenas alienante por limitar o trabalhador e reduzir sua capacidade de se opor ao sistema e superá-lo. O resultado do trabalho e seu consumo aprisionam o indivíduo, e consomem o processo de alienação e cooptação, limitando a resistência e oposição. O trabalho se torna uma obrigação, pois seu resultado para o trabalhador – o salário – se apresenta como imprescindível para a reprodução da vida. Dessa forma, têm-se um ciclo de dominação, difícil de ser superado.

2. A Formação do Mercado de Trabalho Brasileiro

O capitalismo requer constantemente novas forças produtivas materiais do trabalho e, para atender a essa necessidade, ele se expande e estabelece conexões em escala global. Marx e Engels (2004) apontam que a burguesia não pode subsistir sem perpetuamente revolucionar os meios de produção e, conseqüentemente, as relações de produção e, portanto, toda a estrutura social, mas que em eras anteriores, a preservação inalterada dos métodos de produção antigos era a primeira condição de existência para todas as classes industriais. A era burguesa se destaca de todas as épocas precedentes devido à constante revolução na produção, à perturbação contínua das condições sociais, à incerteza e à agitação perpétuas. As antigas relações fixas e imutáveis, juntamente com as crenças e opiniões que o tempo tornou veneráveis, são desfeitas, e as novas se tornam obsoletas antes mesmo de se consolidarem. Tudo o que é estável e sólido se torna volátil, tudo o que é sagrado é profanado, e as pessoas são forçadas a encarar sua posição na vida e suas conexões de forma realista, sem ilusões. A necessidade de mercados cada vez mais amplos para seus produtos leva a burguesia a expandir-se por todo o globo. Ela deve estabelecer-se em todos os lugares, criar raízes em todos os lugares e estabelecer conexões globais.

Contudo, Marx escreve antes do período imperialista, e sua obra, portanto, não abrange as questões relacionadas. Mas mesmo com a visão de sua época trazia apontamentos sobre como uma forma de produção dominante estabelece sua supremacia sobre as demais. Ele afirmava que em todas as sociedades, encontramos uma forma de produção que se destaca das demais, indicando sua posição e influência sobre as outras. Essa produção é como uma luz universal que abrange todas as cores e as modifica em suas características individuais, sendo como um elemento especial que determina o peso específico de todas as coisas que destaca. (MARX, 2008)

Löwy (1995) aponta que tal pensamento de Marx não se refere a diferentes formas pertencentes a modos de produção distintos, mas sim de setores variados da produção, como a indústria e a agricultura, o capital e a renda fundiária. Entretanto, seria possível ampliar essa abordagem e servir-se dela para compreender o tipo de domínio que o capital exerce em sociedades onde persistem relações pré-capitalistas. Nesse contexto, o capital age como uma "luz universal" que altera todas as outras dinâmicas econômicas e sociais.

Em um outro momento histórico, Leon Trotsky vai elaborar a teoria que permitirá a compreensão das modificações “internas” do capitalismo e da lógica das contradições econômicas e sociais nos países submetidos ao capitalismo periférico ou sob a dominação imperialista. O diferencial da sua obra está em considerar a categoria totalidade, partindo

do ponto que ao interligar todos os países por meio de seu modo de produção e comércio, o capitalismo transformou o mundo inteiro em um único organismo econômico e político. LÖWY (1995)

Trotsky (2017) vai apontar que países atrasados tendem a incorporar as conquistas materiais e ideológicas de países mais avançados. No entanto, isso não implica em uma simples imitação desses países, repetindo todas as etapas de seu passado. A natureza provincial e transitória de qualquer processo de desenvolvimento reconhece a possibilidade de algumas repetições de fases culturais em novos contextos. O capitalismo, no entanto, representa um avanço nessas condições. Ele preparou e, em certo sentido, alcançou a universalidade e a continuidade do desenvolvimento humano, excluindo a possibilidade de repetir formas de desenvolvimento em diferentes nações. Um país menos desenvolvido é compelido a assimilar tudo o que foi realizado anteriormente, muitas vezes ignorando várias etapas intermediárias, em vez de simplesmente seguir a ordem histórica de desenvolvimento estabelecida. Porém, essa combinação de estágios de desenvolvimento não é uniforme e é influenciada pelas capacidades econômicas e culturais do país. O país menos desenvolvido frequentemente ajusta as realizações que importa do exterior para se adequar à sua própria cultura primária, tornando o processo de assimilação contraditório.

As leis da História nada têm em comum com os sistemas pedantescos. A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do *processus* histórico, evidencia-se com maior vigor e complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o chicote das necessidades externas, a vida retardatária vê-se na contingência de avançar aos saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre outra lei que, por falta de denominação apropriada, chamaremos de lei do desenvolvimento combinado, que significa aproximação das diversas etapas, combinação das fases diferenciadas, **amalgama das formas arcaicas com as mais modernas**. Sem esta lei, tomada, bem entendido, em todo o seu conjunto material, é impossível compreender a história da Rússia, como, em geral, a de todos os países chamados à civilização em segunda, terceira ou décima linha. (TROTSKY, 2017, p. 34)

Assim, a *teoria do desenvolvimento desigual e combinado* de Trotsky busca de explicar as transformações e as contradições econômicas e sociais dos países do capitalismo periférico, ou seja, aqueles que não seguem o padrão de desenvolvimento linear e homogêneo dos países centrais. Esses países podem combinar elementos de diferentes formas de produção e desenvolver de maneira desigual em relação aos países centrais, mas ainda assim são integrados ao sistema capitalista mundial.

Tal processo global, portanto, não é homogêneo, sendo necessário compreender a evolução e desenvolvimento do capitalismo no contexto econômico, social e político em

que está inserido, ou seja, considerando as particularidades da formação social do país a ser analisado.

Nesse sentido, Fernandes (1975) reafirma que o desenvolvimento do capitalismo não segue um único modelo e está sujeito a várias variáveis, dependendo dos interesses de grupos ou classes envolvidos no processo de desenvolvimento. No contexto brasileiro, esse desenvolvimento ocorreu de forma dependente, contrastando com o que aconteceu nos países centrais ou hegemônicos. Tal dinâmica está intrinsecamente ligada à teoria do desenvolvimento desigual e combinado da sociedade, no que se “refere às distintas proporções no crescimento da vida social (...) à correlação concreta destes fatores desigualmente desenvolvidos no processo histórico”. (NOVACK, 1988, p. 9).

O capitalismo é um sistema econômico mundial. Nos últimos cinco séculos se desenvolveu de país a país, de continente a continente, e passou através das fases sucessivas do capitalismo comercial, industrial, financeiro e capitalismo estatal monopolista. Cada país, mesmo que atrasado, foi levado à estrutura das relações capitalistas e se viu sujeito às suas leis de funcionamento. Enquanto cada nação entrou na divisão internacional do trabalho sobre a base do mercado mundial capitalista, cada uma participou de forma peculiar e em grau diferente na expressão e expansão do capitalismo, e jogou diferente papel nas distintas etapas de seu desenvolvimento. (NOVACK, 1988, P. 33-34)

As disparidades no desenvolvimento do capitalismo entre os países centrais e periféricos estão interligadas, representando dois aspectos de um mesmo fenômeno, duas faces de um mesmo processo. Portanto, a situação de dependência dos países periféricos é tanto um resultado quanto um fator contribuinte para o desenvolvimento dos países centrais.

Dessa forma, em virtude do desenvolvimento desigual e combinado, que envolve a combinação de elementos "arcaicos" e "modernos" nos países periféricos, Fernandes (1968) formula o conceito de capitalismo dependente, que representa uma forma específica do capitalismo em uma de suas fases de desenvolvimento, a saber, o capitalismo monopolista.

Sob o capitalismo dependente, a persistência de formas econômicas arcaicas não é uma função secundária e suplementar. A exploração dessas formas, e sua combinação com outras, mais ou menos modernas e até ultramodernas, fazem parte do ‘cálculo capitalista’ do agente econômico privilegiado. (FERNANDES, 1968, p. 65)

No entanto, essa relação de dependência não se origina unicamente da dominação externa, mas sim da articulação entre as economias hegemônicas e as dependentes. Assim, Fernandes (1968) examina o modo como o país se integra à economia global, uma integração que se subordina aos interesses das nações imperialistas. Essa relação de

subordinação não foi imposta; em vez disso, foi uma escolha vinculada aos interesses da burguesia local, que buscava preservar internamente a dinâmica de dominação. Para conter a organização e participação da classe trabalhadora e garantir a preservação de seus próprios interesses, a burguesia brasileira aliou-se à burguesia internacional, um fenômeno que Fernandes (1975) caracterizou como um "padrão composto de hegemonia burguesa".

Por isso tal padrão de hegemonia burguesa anima uma racionalidade extremamente conservadora, na qual prevalece o intento de proteger a ordem, a propriedade individual, a iniciativa privada, a livre empresa e a associação dependente, vistas como fins instrumentais para a perpetuação do superprivilegiamento econômico, sociocultural e político. (ibidem, p. 108)

O autor aponta ainda que não há distinção entre burguesia nacional e burguesia internacional, pois a questão não é a existência de duas burguesias, mas sim de uma hegemonia burguesa que é duplamente composta. Assim, o desenvolvimento no capitalismo dependente preserva a prevalência do mercado, associada à intervenção reguladora do Estado, seguindo as diretrizes dos países imperialistas e com a condução interna da burguesia brasileira.

Lima (2017) ressalta que a burguesia brasileira não pode ser considerada *fraca*, dadas as consideráveis margens de autonomia que detém na negociação das condições de dependência pactuadas com as nações centrais. Ela possui dispõe do poder econômico, social e político, exerce controle sobre a máquina estatal e busca apoio externo para modernizar os métodos de socialização, cooptação, opressão e repressão inerentes à dominação burguesa. Dessa forma, o desenvolvimento no contexto do capitalismo dependente mantém a supremacia do mercado, combinada com a intervenção regulatória

Este processo evidencia que, de fato, os países imperialistas investem no desenvolvimento do capitalismo nos países capitalistas dependentes, desde que eles cresçam nos marcos do **padrão dual de expropriação do excedente econômico**, isto é, pela apropriação privada da riqueza socialmente produzida, tanto pela burguesia brasileira, como pela burguesia internacional, duas faces de um mesmo projeto burguês de sociabilidade. (LIMA, 2017, p. 94, grifo nosso)

A acumulação de capital beneficia simultaneamente tanto os capitalistas hegemônicos quanto os dependentes. Os últimos não são obrigados a compartilhar os excedentes com os primeiros, embora estejam de fato sujeitos a ceder continuamente suas riquezas, o que impede que o agente econômico privilegiado detenha o monopólio desse excedente. Contudo, a relação de dominação externa se reflete na dominação interna,

manifestando-se na exploração e subjugação da classe trabalhadora, assegurando assim os privilégios e a divisão do excedente. (LIMOEIRO-CARDOSO, 1997)

Os países que eram dependentes em seu passado colonial, com suas estruturas econômicas, sociais e políticas consideradas "arcaicas", não experimentam mudanças substanciais nessas áreas. Pelo contrário, essas estruturas são preservadas e apenas ajustadas de forma superficial para atender às novas demandas impostas pelo sistema capitalista.

Nas "sociedades nacionais" dependentes, de origem colonial, o capitalismo é introduzido antes da constituição da ordem social competitiva. Ele se defronta com estruturas econômicas, sociais e políticas elaboradas sob o regime colonial, apenas parcial e superficialmente ajustada aos padrões capitalistas de vida econômica. Na fase de ruptura do regime colonial, tais estruturas alimentam e tornam possível a adaptação aos dinamismos econômicos do mercado mundial, que na realidade desencadeiam e condicionam a transição, e servem de base à gradual formação de uma economia nacional "independente". (FERNANDES, 2006, p. 179)

Os países da América Latina não conseguiram evitar sua incorporação dependente no espaço econômico, cultural e político das nações hegemônicas. Portanto, a adoção de certas formas de organização capitalista na economia ocorria em resposta às mudanças na dinâmica do capitalismo na Europa e nos Estados Unidos. No entanto, as estruturas aristocráticas, oligárquicas ou plutocráticas da sociedade continuavam a concentrar a riqueza, o prestígio social e o poder, mantendo permanentemente a exclusão do povo. (FERNANDES, 1975)

O Brasil apresenta um tipo de capitalismo dependente particularmente complexo quando comparado a outros países da América Latina, combinando elementos mais "arcaicos" e mais "modernos" de estratificação social. Para entender o desenvolvimento do capitalismo no país, é essencial considerar que a sociedade brasileira teve sua origem como parte da expansão do mundo ocidental e o papel desempenhado pelos portugueses nesse processo. A "colonização" coincidiu com o declínio do mundo medieval e implicou na transformação do sistema estamental por meio da conjugação entre grandes plantações, trabalho escravo e expropriação colonial. As estruturas econômicas, sociais e políticas coloniais não apenas moldaram a sociedade nacional subsequente, mas também limitaram as proporções e a extensão das dinâmicas econômicas absorvidas do mercado global. Essas estruturas demonstraram ser adaptáveis, ajustando-se rapidamente às dinâmicas de importação e exportação, controladas economicamente por um centro hegemônico externo e politicamente pelo governo interno. Ao mesmo tempo, revelaram-se inflexíveis quando se tratou de assimilar dinâmicas econômicas essenciais para o

desenvolvimento interno do capitalismo, uma vez que essa absorção era condicionada pela velocidade com que as estruturas coloniais eram superadas. (FERNANDES, 1968, 2006)

O grau de resistência encontrada pode ser avaliado pela posição que a Inglaterra se viu forçada a tomar no combate à escravidão e ao tráfico, bem como pelos conflitos daí decorrentes. A seleção das influências dinâmicas do mercado mundial seguiu, portanto, uma linha relativamente rígida, em grande parte determinada pelos interesses econômicos da aristocracia agrária. (FERNANDES, 2006, p. 180)

Ainda segundo Fernandes (2006), a ordem social escravocrata e senhorial não se ajustou prontamente aos requisitos do desenvolvimento do capitalismo. Quando esses requisitos eram atendidos, frequentemente ocorria de forma parcial ou ineficaz, sempre sujeita aos interesses das classes dominantes. O crescimento interno do capitalismo progrediu gradualmente à medida que a estrutura escravocrata se dissolvia e permitia a reorganização da produção. No entanto, muitos dos limites para esse desenvolvimento não eram apenas resultado da resistência das classes dominantes, mas também da natureza da economia capitalista dependente, de origem colonial, considerada "periférica" e "marginal".

As revoluções burguesas de *via prussiana* ocorreram de maneira peculiar. A fragilidade das burguesias que as conduziram levou à perda de seu potencial revolucionário, ao serem obrigadas a fazer acordos com setores conservadores da sociedade. Portanto, a falta de reconhecimento das relações de classe no Brasil, juntamente com sua natureza *ultraelitista*, prejudicou o sucesso da luta de classes como motor da revolução nacional e democrática.

Não herdamos de um mundo feudal em crise a argamassa para a construção de uma nova sociedade. Um ponto de partida tosco expunha burgueses e proletários a uma luta sem quartel, que deita raízes no escravismo colonial e no escravismo moderno, na qual eles se empenham antes de possuírem identidades próprias, movidos pelas estruturas e pelos dinamismos de um modo de produção que iria crescer e, aos poucos, impor as premissas históricas de sua existência e desenvolvimento (ou seja, o contrato, a sociedade civil, o Estado burguês etc. (FERNANDES, 1985, p. 42)

A constituição de um Estado nacional independente ocorreu sem que houvesse mudanças significativas na organização econômica ou social, ou seja, sem uma ruptura radical em relação ao sistema estamental existente. Em outras palavras, a transição não envolveu uma transformação substancial nas estruturas econômicas e sociais, mas, em vez disso, a mudança foi predominantemente de natureza jurídico-política, mantendo os vínculos coloniais de natureza econômica.

No entanto, esse processo histórico-social, que vinculou o destino da Nação emergente ao neocolonialismo, provocou consequências de enorme monta para a estruturação e a evolução do capitalismo dentro do país. Em um nível, como revolução política, ele culminou na eliminação das formas preexistentes de expropriação colonial, de fundamento “legal”; na reorganização do fluxo interno do excedente econômico, o qual deixou de ser estritamente regulado a partir de fora; e na transferência de poder político institucionalizado para as elites nativas (ou seja, as elites dos estamentos senhoriais). No nível econômico, ele não teve o mesmo sentido revolucionário. As estruturas sociais e econômicas do mundo colonial ficaram intactas, como condição mesma, seja para o controle do poder pelas elites senhoriais nativas, seja por causa das necessidades do mercado mundial, em relação ao qual a economia tropical preenchia uma função especializada, de natureza heteronômica. (FERNANDES, 1968, p. 22)

Assim, a ruptura com o sistema colonial não se traduziu em independência econômica, pois a falta de recursos para competir no mercado global e a estrutura internacional de poder levaram a um desenvolvimento distinto em relação aos países centrais. Mesmo livre politicamente, o Brasil permaneceu economicamente dependente, principalmente devido à sua economia baseada na exportação de produtos primários. A transição para uma economia capitalista ocorreu quando o Brasil rompeu com as estruturas coloniais, mas manteve características *extracapitalistas*¹², incluindo o poder econômico, social e político das grandes elites proprietárias de terras, mesmo com o “fim” da escravidão e a adoção do trabalho livre. A modernização que se seguiu representou uma europeização em várias áreas da sociedade, mas não implicou na simples replicação do desenvolvimento capitalista europeu. Em vez disso, essa modernização refletiu a adaptação dos interesses das elites às estruturas necessárias ao capitalismo, abrangendo os âmbitos econômico, social e jurídico-político. (FERNANDES, 1968)

No contexto do capitalismo dependente, o sistema econômico se integra de maneira distinta em comparação com o capitalismo avançado. Isso envolve a coexistência de estruturas econômicas em diferentes estágios de desenvolvimento, resultando em um equilíbrio fragmentado em vez de uma articulação coerente de todo o sistema. Grande parte do excedente econômico é gerado pela exportação de produtos primários, impulsionada pela demanda externa, e produzida com técnicas antiquadas, envolvendo diversas formas heterogêneas de produção. Esse aspecto “arcaico” da economia interna é uma parte intrínseca do capitalismo dependente. A combinação de uma economia de

¹² Compreendidas como os elementos ou estruturas que não se encaixam diretamente no modo de produção capitalista dominante, mas coexistem com ele dentro de uma formação social. Essas características podem incluir relações de produção pré-capitalistas, como a servidão ou a escravidão, bem como formas de organização econômica, social e política que não seguem estritamente o padrão capitalista. Em essência, são elementos que persistem e coexistem com o capitalismo em uma sociedade, moldando sua dinâmica de desenvolvimento.

subsistência com a produção para exportação coloca uma pressão intensa sobre os trabalhadores, resultando em maior exploração do trabalho. Segundo Fernandes (1968), a presença dessas formas heterogêneas de produção e seus efeitos sobre o desenvolvimento regional pode levar a interpretações equivocadas, como a ideia de *dois Brasis*. No entanto, essa realidade atende a certas necessidades da economia global, permitindo a exploração da força de trabalho em diferentes contextos.

Assim, os agentes econômicos "arcaicos" desempenham funções específicas de acordo com sua posição no sistema econômico. Eles exportam o excedente econômico e fornecem bens ao mercado interno de forma limitada, atuando como uma ligação com o setor "moderno". No entanto, mesmo quando há crescimento econômico, isso não se traduz necessariamente em autonomia ou independência, pois tanto o setor "arcaico" permanece cronicamente dependente do capital externo quanto o setor "moderno" surge em associação indireta com esse capital. (FERNANDES, 1968)

O processo de modernização no Brasil, caracterizado com a *modernização do arcaico* e a *arcaização do moderno*, resultou na confluência de diversas formas heterogêneas de produção. Aí se expressa a teoria do desenvolvimento desigual e combinado enquanto característica do capitalismo dependente. Somente nesse contexto, o "moderno" e o "arcaico" podem coexistir, permitindo uma *descolonização mínima* e uma *modernização máxima*, como apontado por Fernandes (2006, p. 209).

Assim fica caracterizada a "condição colonial permanente", descrita por Fernandes (1968), que se refere a um estado de dependência e desigualdade estrutural que persiste mesmo após a independência política de uma nação colonial. Isso significa que, apesar de conquistarem a autonomia política, esses países anteriormente continuam a enfrentar relações econômicas desiguais, subordinação a interesses estrangeiros e a presença de estruturas sociais e econômicas que se originaram durante o período colonial.

Está claro que essa condição se altera continuamente: primeiro, se prende ao antigo sistema colonial; depois se associa ao tipo de colonialismo criado pelo imperialismo das primeiras grandes potências mundiais; na atualidade, vincula-se aos efeitos do capitalismo monopolista na integração da economia internacional. Ela se redefine no curso da história, mas de tal modo que a posição heteronômica da economia do país, em sua estrutura e funcionamento, mantém-se constante. O que varia, porque depende da calibração dos fatores externos envolvidos, é a natureza do nexo da dependência, a polarização de hegemonia e o poder de determinação do núcleo dominante. (FERNANDES, 1968, p. 26)

Nas economias capitalistas hegemônicas, a apropriação colonial impulsionou a acumulação originária de capital, enquanto nas sociedades capitalistas dependentes, como

o Brasil, a transição para o capitalismo ocorreu de forma não-clássica, com a perda contínua de grande parte de seu excedente econômico. Isso resultou em uma acumulação de capital insuficiente para sustentar um desenvolvimento econômico autônomo no Brasil, e como abordado, não destruiu as estruturas econômicas e sociais arcaicas. Essa transição se deu pela inclusão no mercado mundial pela transferência de recursos e sem provocar o colapso das estruturas coloniais. Tal cenário criou particularidades na mercantilização do trabalho no país, considerando como se estabeleceu o mercado de trabalho nacional e como ocorreu a passagem da extinção do sistema colonial para a adoção do trabalho livre, enquanto mercadoria. Esse mercado não atende aos requisitos de uma economia capitalista competitiva, pois não consegue incorporar todos os vendedores da força de trabalho, sejam reais ou potenciais, considerando que a mercantilização do trabalho ocorreu em meio à persistência das economias de subsistência e formas extracapitalistas de mercantilização, como evidenciado por Florestan Fernandes.

Assim, o assalariamento se torna um benefício ou privilégio econômico e social, uma vez que não está completamente integrado da mesma maneira que nas economias capitalistas hegemônicas. Isso ocorre porque é necessário equilibrar estruturas econômicas em diferentes estágios de desenvolvimento, e não reflete um equilíbrio plenamente integrado em todo o sistema, já que as mudanças econômicas não foram acompanhadas por transformações substanciais na distribuição de renda entre diferentes grupos da população, evidenciando uma concentração racial de renda, prestígio e poder em favor dos brancos. A transição para o trabalho livre trouxe grande impacto aos negros libertos, considerando que ele não se revelou uma via de emancipação para homens e mulheres negros, pois os colocou em competição desigual com os imigrantes, conforme apontado por Fernandes (1989).

As análises feitas a partir do pensamento de Florestan Fernandes auxiliam na contextualização histórica da transição brasileira de um sistema escravocrata para a sociedade de classes e aponta as origens das desigualdades raciais contemporâneas. Percebe-se que a abolição não resultou em igualdade racial, mas sim na inserção dos negros em um mercado de trabalho desigual. Portanto, se faz necessário compreender esse processo no intuito de identificar e explicar as persistentes desigualdades raciais na sociedade e no mercado de trabalho brasileiro.

Paralelamente à adaptação da estrutura social à integração ao mercado mundial e ao desenvolvimento interno do capitalismo, o regime escravocrata e o domínio senhorial

permaneceram inalterados por um extenso período de tempo. Contudo, o surgimento do trabalho livre não representou uma ruptura com essa dinâmica, mas, pelo contrário, assemelhou-se a uma extensão do sistema de trabalho escravo. Foi, nas palavras de Fernandes (2006), "pura decorrência das incompatibilidades existentes entre trabalho escravo e trabalho livre, mercado colonial e mercado capitalista, produção colonial e produção capitalista " (p. 228).

As relações de trabalho de origem colonial serviram de suporte ao tipo de acumulação originária de capital que iria alimentar a eclosão do mercado capitalista moderno, a inclusão direta do mercado mundial e o esquema de produção-exportação-importação que ambos pressupunham. No período em que a revolução comercial acelera a modernização interna, as relações de trabalho de origem colonial passaram a ser um entrave à expansão interna do mercado, que tinha de afetar necessariamente a mercantilização do trabalho. Então, relações de trabalho pré-capitalistas só se mantêm nas áreas da economia nacional que redefinem sua condição neocolonial a partir de dentro, embora o padrão de acumulação repartida do excedente econômico impusesse, de forma universal, uma forte depressão relativa na remuneração do trabalho (envolve, portanto, a combinação do trabalho assalariado com compensações pré-capitalistas). (FERNANDES, 1975, p. 62)

Assim, o escravo liberto, assim como outros estratos da sociedade, teve dificuldade em absorver a lógica do trabalho livre e a transformação do trabalho em mercadoria, processo concebido como a "mercantilização da pessoa" do trabalhador. Isso era percebido como uma extensão da condição de escravo, como se fosse impossível separar o trabalho, agora considerado uma mercadoria, da própria identidade do indivíduo. Essa distinção só viria a se consolidar durante o período da Primeira República.

A transição para o trabalho livre se deu sem que o escravo liberto recebesse as devidas medidas de proteção e integração à nova ordem pautada pelo trabalho assalariado. A responsabilidade por seu sustento e segurança, assim como a de seus dependentes, foi abruptamente transferida para ele próprio, sem que ele possuísse os meios necessários para assumir essa responsabilidade.

Doutro lado, as deformações introduzidas em suas pessoas pela escravidão limitavam sua capacidade de ajustamento à vida urbana, sob regime capitalista, impedindo-os de tirar algum proveito relevante e duradouro, em escala grupal, das oportunidades novas. Como não se manifestou nenhuma impulsão coletiva que induzisse os brancos a discernir a necessidade, a legitimidade e a urgência de reparações sociais para proteger o *negro* (como pessoa e como grupo) nessa fase de transição, viver na cidade pressupunha, para ele, condenar-se a uma existência ambígua e marginal. (FERNANDES, 1965, p. 5)

Portanto, ao escravo liberto coube a árdua tarefa de se reinventar e se adaptar, por conta própria, às demandas da nova realidade como trabalhador livre. Com o crescimento econômico urbano no final do século XIX, as oportunidades de emprego no artesanato e

no pequeno comércio, que chegaram a ser uma opção para eles, passaram a ser ocupadas predominantemente por brancos, especialmente imigrantes europeus. O negro, por sua vez, viu-se relegado a atividades consideradas árduas e degradantes. Essa competição se revelou devastadora e injusta. Enquanto os imigrantes conseguiam "ascender socialmente" através de melhorias progressivas em seus empregos, os negros eram forçados a disputar oportunidades notoriamente inferiores com “os que não serviam para outra coisa’ ou ‘estavam começando bem por baixo’”. (FERNANDES, 1965, p. 10)

A presença de um imigrante, visto como o *agente natural do trabalho livre* e a *esperança nacional do progresso*, automaticamente inviabilizava a possibilidade de os negros competirem pelas mesmas oportunidades de emprego. Para os brancos, os negros eram considerados carentes de "ambição" e, por esse motivo, não encaravam os desafios e dificuldades que os imigrantes europeus estavam dispostos a enfrentar.

(...) com a abolição da escravidão, o imigrante branco europeu foi o escolhido para o assalariamento urbano-industrial como principal alternativa aos trabalhadores negros, que povoavam a nossa produção agrária. Senhorial, escravista e elitista, nossa aristocracia rural converteu o trabalho escravo negro, transformando especialmente as mulheres em assalariadas domésticas, uma forma de perpetuar a herança servil da nova casa grande nas cidades. (ANTUNES, 2018, p. 170)

Dessa forma, as poucas oportunidades disponíveis apenas agravaram a situação de miséria dos negros, levando em consideração as marcas deixadas pela escravidão. A evidente insegurança diante da nova realidade foi exacerbada pela falta de medidas eficazes para integrá-los à nova ordem emergente. Tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas, as alternativas de trabalho não representavam melhorias em comparação com sua situação anterior. No campo, estavam sujeitos a trabalhos agrícolas de subsistência ou a remunerações precárias, muitas vezes sendo tratados como "substitutos dos escravos". Nas áreas urbanas, enfrentavam o desprezo econômico e social, encontrando apenas oportunidades esporádicas em empregos extenuantes, degradantes e mal remunerados. Além disso, o contexto era agravado pela atitude dos antigos senhores. Com frequência, eles se recusavam a pagar pelos serviços realizados pelos negros ou, quando o faziam, ofereciam um valor significativamente inferior ao que pagavam aos imigrantes pelo mesmo trabalho. Isso representava uma prova do ressentimento dos brancos em relação à abolição, manifestado como uma forma de vingança por meio dessas ações. (FERNANDES, 1965)

Assim, é construída e disseminada a imagem de "inimigo público" ou "ameaça", reforçando os estereótipos atribuídos aos escravos libertos, tais como "vagabundo",

"desordeiro", "cachaceiro", "mulher da vida", entre outros. Eles foram excluídos do progresso geral, vivendo dentro das cidades, porém sem usufruir dos benefícios desse avanço. Estavam espalhados pelos bairros urbanos, mas sem compartilhar nada além de uma vida árdua. Assim, nessa situação, "agravou-se, em lugar de corrigir-se, o estado de anomia social transplantado do cativo". (FERNANDES, 1965, p. 71). O autor aponta ainda que a situação de pobreza e dependência dos negros não se deu após eles terem desfrutado de uma intensa participação social e cultural. Pelo contrário, a escravidão os confinou, limitando sua participação a áreas mínimas e garantindo as condições ideais para a manutenção da dominação escravista.

Eles enfrentaram, assim, a discriminação racial, juntamente com a falta de oportunidades de trabalho, tornando-se alvos do preconceito e da rejeição. Com a falta de moradia, abrigaram-se em áreas precárias e afastadas das regiões centrais das cidades. Essa *distância social* persiste e é claramente percebida nos dias de hoje. A falta de ações de integração àquela época, somada a falta de efetividade das medidas de proteção social que se seguiram ao longo da história, ficam evidentes na sociedade atual, especialmente ao se analisar a população usuária das políticas sociais, sobretudo da política de Assistência Social.

Fernandes (1965) destaca que embora os escravos libertos tivessem uma clara noção do que não queriam, não tinham uma consciência coletiva nítida sobre o objetivo de suas lutas e sobre como participar na sociedade. Enfrentaram com coragem a opressão das castas, mas agiram de forma heterônoma e alienada, encontrando-se, ao final, em uma nova situação de classe, distinta da anterior, porém marcada por condições objetivas semelhantes.

Eles foram preparados apenas para desempenhar funções essenciais ao funcionamento interno da sociedade escravocrata. Qualquer outra forma de expressão ou ação era reprimida, visando evitar a integração social que pudesse culminar em uma possível "rebelião negra":

todas as formas de união ou de solidariedade dos escravos eram tolhidas e solapadas, prevalecendo a consciência clara de que só através da imposição de condições anômicas de existência seria possível conseguir e perpetuar a submissão dos cativos e a dependência fundamental dos libertos. Ao mesmo tempo, todo um refinado e severo sistema de fiscalização e de castigos foi montado para garantir a subserviência do escravo e a segurança do senhor, de sua família ou da ordem social escravocrata. (FERNANDES, 1965, pp. 35)

Ao abordar a estratificação social no Brasil, Fernandes (1968) distingue os *possuidores de bens* dos *não possuidores de bens*, avaliando em que proporção a posição

que ocupam nas relações de produção influencia a valorização no mercado, transformando o trabalho em uma mercadoria. Aqueles que possuem propriedades, meios de produção e capital tendem a ocupar posições de privilégio na ordem social e econômica, uma vez que têm controle sobre os recursos produtivos e, portanto, sobre a geração de riqueza. Esses são os chamados *possuidores de bens*. Por outro lado, aqueles que não têm acesso a tais recursos – os "não possuidores de bens" –, tendem a ocupar posições inferiores na hierarquia socioeconômica. Dentro dessa estrutura, as relações de trabalho desempenham um papel fundamental considerando a interconexão entre propriedade, trabalho e estratificação social na ordem econômica, e a influência da posição ocupada nas relações de produção na classificação social.

Os não possuidores de bens, porém, poderão ou não valorizar-se e classificar-se na ordem econômica **pelo trabalho**. Apenas têm uma posição ativa no sistema econômico, mas não encontram probabilidades de valorizá-la mediante uma posição simétrica no mercado, o trabalho não conta como mercadoria e, portanto, não classifica, na ordem vigente. Ao contrário, se à posição ocupada nas relações de produção corresponde a uma valorização no mercado, o trabalho conta como mercadoria e como fonte de classificação na ordem econômica (FERNANDES, 1968, p. 65, grifo nosso).

Assim, os *não-possuidores de bens* podem ser divididos em duas categorias: os assalariados e os que estão imersos em estruturas arcaicas do sistema econômico e não constituem o “exército industrial de reserva” – estes são os *condenados do sistema*, categoria tão numerosa quanto heterogênea. Mesmo que seu trabalho seja apropriado, isto não ocorre de forma tipicamente capitalista, ou seja, eles se submetem à lógica mercantil, fazendo parte do processo de acumulação capitalista, mas não ao *contrato*, sendo privados dos [poucos] direitos e benefícios conquistados pelos trabalhadores assalariados.

Dessa forma, os não-possuidores de bens podem ser subdivididos em duas categorias distintas: de um lado os assalariados, e do outro aqueles que estão inseridos em estruturas em estruturas arcaicas do sistema econômico e que não constituem o "exército industrial de reserva". Estes últimos são os *condenados do sistema*, formando uma categoria numerosa e diversificada. Mesmo quando sua força de trabalho é apropriada, isto não se dá de forma caracteristicamente capitalista, ou seja, eles se inserem no âmbito da lógica mercantil e contribuem para o processo de acumulação de capital, porém não estão submetidos ao *contrato* – tido como *privilégio* do trabalho assalariado –, o que os priva dos frágeis direitos e benefícios obtidos pelo conjunto dos trabalhadores assalariados.

Portanto, numa sociedade capitalista dependente que mantém vestígios do passado escravista, a venda da força de trabalho (ou proletarização) é considerada um privilégio, símbolo da mercantilização do trabalho que restringe a consciência de classe. Isso se reflete na concentração da renda, do prestígio e do poder social. Esse processo facilita a perpetuação do padrão dual de apropriação do excedente econômico e o padrão compósito de hegemonia burguesa. (FERNANDES, 1975)

Todos os que passam pelo mercado se classificam positivamente “dentro da ordem”; os que não passam pelo mercado, classificam-se negativamente, marginalizando-se como “condenados do sistema” (ou suas vítimas necessárias). As relações de trabalho assalariado convertem a proletarização em fator de classificação social... (FERNANDES, 1975, p. 63)

A consolidação burguesa teve consequências desastrosas para os trabalhadores, e devido à fragilidade das conexões de solidariedade, os indivíduos que não têm propriedades não desenvolveram interesses de classe ou uma identificação de classe. Segundo Fernandes, “o caráter autocrático e opressivo da dominação burguesa apurou-se e intensificou-se (...) porque ainda não existe outra força social, politicamente organizada, capaz de limitá-la ou detê-la” (2006, p. 258).

(...) a ausência de certas dimensões estruturais e de certos dinamismos faz com que as contradições de classe sejam amortecidas, anuladas e em regra pouco dramatizadas como e enquanto tais (graças à opressão sistemática, à omissão generalizada e à anomia das massas despossuídas). (FERNANDES, 1975, pp. 35)

Carvalho (2011) destaca a distinção entre o abolicionismo brasileiro, influenciado pela tradição portuguesa, e o abolicionismo europeu e norte-americano. Segundo o autor:

O abolicionismo anglo-saxônico teve como fontes principais a religião e a Declaração de Direitos. Foram os *quakers* os primeiros a interpretar o cristianismo como religião da liberdade, incompatível com a escravidão. (...) As ideias e valores que inspiraram os textos básicos da fundação dos Estados Unidos eram também fonte segura para justificar a luta contra a escravidão. Se a liberdade era um direito inalienável de todos, como dizia a Declaração de Independência, não havia como negá-la a uma parte da população, a não ser que se negasse condição humana a essa parte. (op. cit., p. 50)

Os argumentos empregados pelos abolicionistas brasileiros, como José Bonifácio e Joaquim Nabuco, estavam relacionados à razão nacional em vez da razão individual, como ocorria na Europa e nos Estados Unidos. No Brasil, a escravidão era percebida como um obstáculo à construção de uma nação, uma barreira à integração nacional e ao desenvolvimento das classes sociais e do mercado de trabalho. Contudo, a defesa vigorosa dos direitos individuais à liberdade não era uma característica proeminente dessa

abordagem. Essa distinta tradição cultural exerceu influência no tratamento dado aos escravos recém-libertos.

Foram pouquíssimas as vozes que insistiram na necessidade de assistir os libertos, dando-lhes educação e emprego, como foi feito nos Estados Unidos. Lá, após a guerra, congregações religiosas e o governo, por meio do *Freedmen's Bureau*, fizeram grande esforço para educar os ex-escravos. Em 1870, havia 4.325 escolas para libertos, entre as quais uma universidade, a de Howard. Foram também distribuídas terras aos libertos e foi incentivado seu alistamento eleitoral. Muitas dessas conquistas se perderam após o fim da intervenção militar no sul. A luta pelos direitos civis teve que ser retomada 100 anos depois. Mas a semente tinha sido lançada, e os princípios orientadores da ação estavam lá. (CARVALHO, 2011, p. 52)

E, de fato, tais sementes geraram resultados palpáveis. Durante as décadas de 1950 e 1960, o movimento negro conquistou diversas vitórias, incluindo a superação da segregação racial, a garantia do sufrágio pleno para os afro-americanos (por meio do Ato dos Direitos de Voto de 1965) e o estabelecimento de programas de "igualdade de oportunidades" e ações afirmativas para combater o racismo. O Estado passou a tomar medidas contra a discriminação racial e a promover oportunidades para a comunidade negra. Na década de 1970, muitos afro-americanos foram eleitos para câmaras municipais, legislativos estaduais, prefeituras e outros cargos públicos em diversas cidades e regiões (ANDREWS, 1985)

A década de 1960 nos Estados Unidos foi caracterizada por uma intensa mobilização em prol dos direitos civis, notadamente pelo "movimento negro" e suas proeminentes figuras, como Martin Luther King, Malcolm X e o grupo radical conhecido como "Panteras Negras", entre outros. No Brasil, nenhum movimento alcançou resultados semelhantes, nem deteve o mesmo nível de influência moral e política. Mas qual poderia ser a explicação para essa diferença?

Uma importante parte da resposta repousa no caráter paternalista e autoritário das relações sociais e políticas brasileiras, que, mesmo durante períodos de democracia, torna muito difícil construir um movimento político de massas autônomo e nacional. (...) O autoritarismo, em si só, não pode explicar as diferentes trajetórias das lutas negras nos dois países; deve-se prestar atenção também na natureza das relações raciais brasileiras, onde não existe a separação racial imposta pelo Estado, como se verifica na segregação norte-americana ou no *apartheid* sul-africano. O caráter substancialmente mais relaxado da hierarquia racial brasileira trabalha para minar a mobilização política afro-brasileira de múltiplas formas. (ANDREWS, 1985, p. 54)

A dissociação do sistema escravocrata ocorreu sem o protagonismo dos próprios negros e sem que fossem providenciadas assistência e garantias adequadas durante a transição para o trabalho livre. Como resultado, a integração deles na sociedade ocorreu de forma subalterna, marcada por ações de caráter paternalista que preservavam a

superioridade e o controle dos brancos. Portanto, a condição jurídica dos escravos libertos não correspondia à sua realidade social e econômica, instituindo o "mito da democracia racial" no Brasil. (FERNANDES, 1965)

Na ânsia de prevenir tensões raciais hipotéticas e de assegurar uma via eficaz para a integração gradativa da “população de cor” fecharam-se todas as portas que poderiam colocar o negro e o mulato na área dos benefícios diretos do processo de democratização dos direitos e garantias sociais. Pois é patente a lógica desse padrão histórico de justiça social. Em nome de uma igualdade perfeita no futuro, acorrentava-se o “homem de cor” aos grilhões invisíveis do seu passado, a uma condição subumana de existência e uma disfarçada servidão eterna [...] O mito da democracia racial germinou longamente aparecendo em todas as avaliações que pintavam o jugo escravo como contendo “muito pouco fel” e sendo suave doce e cristãmente humano. Todavia, tal mito não possuía sentido na sociedade escravocrata e senhoral. A própria legitimação da ordem social, que aquela sociedade pressupunha, repelia a ideia de uma “democracia racial”. Que igualdade poderia haver entre o “senhor”, o “escravo” e o “liberto”? (FERNANDES, 1965, p. 197)

Diante do que foi abordado até aqui, é possível compreender os reflexos do processo de integração do negro na sociedade ao longo da história, tendo efeito ainda nos dias atuais. As marcas do processo de formação do Estado brasileiro, como a violência, cerceamento da fala, apropriação do corpo e anulação do outro, ainda não foram superadas – o que será abordado no capítulo a seguir.

A camada não submetida às relações de contrato e ao trabalho livre foi um elemento indispensável para a persistência da *sobreapropriação do excedente* no capitalismo dependente. Analisar a funcionalidade dos *condenados do sistema* evidencia que a herança escravista ainda está presente, observando a relação entre etnia e classe.

Tais sequelas podem ser percebidas, por exemplo, ao analisar o perfil da população prisional brasileira: negros, pobres, com baixa escolaridade – o que não ocorre ao acaso. Tal fato revela tanto a herança da escravidão, como a tendência crescente e constante do Estado contemporâneo de criminalizar as expressões das realidades particulares que ameaçam a reprodução do capital – processo que será analisado no capítulo a seguir.

Considerando o que foi abordado até o momento, torna-se possível compreender alguns dos elementos da formação do mercado de trabalho brasileiro – ou do processo de mercantilização da força de trabalho no Brasil – e como se deu a integração dos negros nessa sociedade de classes, com as influências que persistem até os dias atuais. As marcas deixadas pela conformação do Estado brasileiro, como a violência, a restrição à expressão, a apropriação do corpo e a anulação do outro, ainda não foram superadas.

A parcela da população que não foi submetida às relações de contrato e ao trabalho livre desempenhou um papel crucial na manutenção da *sobreapropriação do excedente* no contexto do capitalismo dependente. Uma análise da funcionalidade dos *condenados do sistema* revela que a herança da escravidão ainda está presente, observando a interseção entre raça/etnia, classe e também gênero.

Essas sequelas podem ser observadas, por exemplo, ao considerar o perfil da população usuária do SUAS e também de seus profissionais. E isso não ocorre por acaso, mas é indicativo tanto da persistência das influências da escravidão quanto da tendência intrínseca do capitalismo em produzir pobreza na mesma medida e velocidade com que produz riqueza.

3. Mudanças no Mundo do Trabalho e seus Impactos no Brasil

Ao observar o mercado de trabalho na contemporaneidade, é possível perceber a pertinência e atualidade da teoria marxiana sobre a exploração do trabalho, mas especificamente sobre o conceito de alienação abordado anteriormente, e o papel da ideologia – notadamente a religião – na manutenção desse regime de opressão. Embora tenham ocorrido mudanças significativas, o processo de produção de mais-valia se mantém mesmo com o *proletariado de serviços*, caracterizado por Antunes (2018) e que se refere a uma categoria de trabalhadores que está inserida no setor de serviços da economia, mas que compartilha algumas características com o proletariado industrial tradicional. Essa categoria de trabalhadores é caracterizada por ter empregos precários, baixos salários, falta de estabilidade e pouca ou nenhuma influência sobre suas condições de trabalho. Assim como os trabalhadores industriais, esses trabalhadores do setor de serviços enfrentam condições de exploração e alienação no trabalho, estando sujeitos a jornadas de trabalho longas e exaustivas, pressão por produtividade e falta de benefícios sociais, que resultam na agudização das expressões da questão social.

Para compreender o cenário contemporâneo, se faz necessário um resgate sobre as transformações no mundo do trabalho ao longo da história recente, e suas particularidades no Brasil – considerando as especificidades da formação social e do mercado de trabalho nacional. O recorte aqui apresentado se dará a partir das últimas décadas do século XX, com o declínio do modelo fordista/taylorista de produção.

Apesar das conquistas históricas da classe trabalhadora ao longo da história, as condições de exploração da força de trabalho persistem como elementos intrínsecos ao sistema capitalista. No século XX, essas condições de exploração se agravaram em função do processo de *reestruturação produtiva*, um fenômeno decorrente da crise do capitalismo e do esgotamento dos modelos de produção fordista/taylorista, que predominaram até então. Tal processo introduziu novas tecnologias, métodos de produção e formas de organização do trabalho, resultando em mudanças significativas nas relações trabalhistas. Essas transformações afetaram diretamente a vida da classe trabalhadora, acarretando perdas econômicas e de direitos, bem como a intensificação da precarização das condições de trabalho. Assim, segundo Antunes (2006), a década de 1980 foi marcada por transformações profundas nos países de capitalismo avançado no que diz respeito ao mundo do trabalho, às suas formas de integração na estrutura produtiva e às representações sindicais e políticas. As mudanças foram tão significativas que é possível afirmar que a *classe-que-vive-do-trabalho* enfrentou a crise mais intensa deste século, com impactos não somente em sua materialidade, mas também em sua subjetividade, bem como na maneira como esses níveis se inter-relacionam, influenciando fundamentalmente sua forma de ser.

O capital deflagrou, então, várias transformações no próprio processo produtivo, por meio da constituição das formas de acumulação flexível, do *downsizing*, das formas de gestão organizacional, do avanço tecnológico. (...) Essas transformações, decorrentes da própria concorrência intercapitalista (num momento de crises e disputas intensificadas entre os grandes grupos transnacionais e monopolistas) e, por outro lado, da própria necessidade de controlar as lutas sociais oriundas do trabalho, acabaram por suscitar a resposta do capital à sua crise estrutural (ANTUNES, 2009, p. 34).

Assim, surgem novos processos de trabalho, nos quais o *cronômetro* e a produção em série e em massa estão sendo gradualmente substituídos pela flexibilização da produção, pela adoção da *especialização flexível*, por novas abordagens na busca de maior produtividade e por métodos de adequação da produção à lógica do mercado. Novas formas de descentralização industrial estão sendo experimentadas, juntamente com a busca por novos modelos de gestão da força de trabalho. Isso se manifesta em várias expressões visíveis, como os Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), a implementação da "gestão participativa" e a busca pela "qualidade total". Essas transformações ocorrem em diversos países com economias avançadas e em nações industrializadas do Terceiro Mundo. O toyotismo está adentra, mistura-se e até substitui o padrão fordista predominante em várias partes do capitalismo globalizado.

(ANTUNES, 2006)

De acordo com Harvey (1992), a essência do fordismo permaneceu sólida até, pelo menos, 1973, mantendo-se firmemente ancorada na produção em massa. Durante esse período, os padrões de vida da classe trabalhadora nos países centrais permaneceram relativamente estáveis, assim como os lucros dos monopólios. No entanto, a partir da aguda recessão que se desencadeou em 1973, ocorreu um processo de transição dentro do sistema de acumulação de capital. A fase de acumulação flexível da produção foi marcada por um confronto direto com as limitações do fordismo. Sendo baseada na flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Além disso, foi marcada pelo surgimento de setores de produção completamente novos, novos métodos de prestação de serviços financeiros, novos mercados e, acima de tudo, taxas intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível implica em mudanças rápidas nos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores quanto entre regiões geográficas. Isso resultou, por exemplo, no surgimento de um amplo movimento de empregos no denominado "setor de serviços" e na criação de conjuntos industriais totalmente novos em regiões antes consideradas subdesenvolvidas. As pressões competitivas, juntamente com a busca pelo controle da força de trabalho, deram origem a novas formas de organização industrial ou à integração do fordismo em uma extensa rede de subcontratação e descentralização, visando aprimorar a flexibilidade diante do aumento da competição e dos riscos.

Sob o modelo toyotista, Antunes (2006) ressalta que para alcançar uma flexibilização efetiva na estrutura produtiva, é igualmente essencial promover a flexibilização dos trabalhadores. Isso implica em ter direitos trabalhistas também flexíveis, de forma a ajustar a disponibilidade da força de trabalho às demandas do mercado consumidor. Assim, esse modelo é estruturado a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando seu contingente por meio de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, a depender das condições do mercado.

Alves (2016) analisa que na era do capitalismo global houve uma redução do trabalho produtivo do mais-valor e como identifica em Marx e Antunes, entende que o

aumento do capital constante¹³ em relação ao capital variável¹⁴ reduz relativamente o papel do trabalho coletivo na produção de valores de troca. A crise do trabalho abstrato resulta então do aumento da composição orgânica do capital. Por outro lado, disseminaram-se *formas derivadas de valor*, em função do *trabalho abstrato derivado* – forma exótica de trabalho que não produz valor e que vem se intensificando.

Enquanto se reduziram, *em termos relativos*, os trabalhadores assalariados diretamente produtivos por conta do aumento da composição orgânica do capital, no sentido da diminuição do fator subjetivo do processo de trabalho em relação aos seus fatores objetivos, cresceu o contingente de trabalhadores assalariados ‘improdutivos’ interiores à produção do capital, isto é, empregados vinculados às atividades de circulação e distribuição das mercadorias; ou mesmo, trabalhadores assalariados vinculados ao setor de comércio e finanças, importantes setores ‘improdutivos’ do capitalismo global vinculados à realização do valor. A crise de realização do valor, num cenário de superprodução/subconsumo, impulsionou a ampliação do trabalho de circulação e distribuição de mercadorias no setor formal e informal da vida social, atividades improdutivas que absorvem hoje – mais do que nunca – um imenso contingente de pessoas-que-trabalham. (ALVES, 2016, p. 692, grifo do autor)

Em contraste com a tese amplamente conhecida sobre a perda de relevância da lei do valor, Antunes (2018) demonstra que o capitalismo contemporâneo exhibe um processo diversificado, no qual a informalidade, a precarização, a imaterialidade e materialidade desempenham papéis cruciais não apenas para a preservação, mas também para a ampliação da lei do valor. A expansão significativa do setor de serviços e das atividades imateriais, que se submetem à forma de mercadoria, respalda essa perspectiva, dada a sua proeminente influência na dinâmica do capitalismo atual. A ideia equivocada de que a "sociedade de serviços pós-industrial" eliminaria completamente a classe trabalhadora provou ser um erro substancial. Em vez disso, observa-se uma tendência global oposta, caracterizada pelo crescimento considerável do emprego assalariado no setor de serviços. Diferentes formas de trabalho presentes no cenário capitalista contemporâneo estão, de fato, contribuindo para a criação de valor, mesmo que essa contribuição possa não ser evidente à primeira vista. Dado que o capital não consegue valorizar-se sem algum tipo de interação entre o trabalho vivo e o trabalho morto, busca-se aumentar a produtividade do trabalho por meio da intensificação dos mecanismos de extração de sobretrabalho, expandindo o trabalho morto materializado no “maquinário tecnológico-científico-

¹³ Refere-se à parte do capital que é gasta na compra de meios de produção, como matérias-primas, máquinas e outros equipamentos, ou seja, os bens necessários para a produção de mercadorias. (MARX, 1996b)

¹⁴ Refere-se a força de trabalho, ou seja, parte do capital que é gasta na compra da força de trabalho dos trabalhadores. (MARX, 1996b)

informacional” (p. 33). Nesse processo, todos os espaços concebíveis tornam-se potenciais geradores de mais-valor. As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), cada vez mais difundidas tanto na produção material quanto na imaterial, e que também caracterizam os serviços privatizados e mercantilizados, emergem como um elemento novo e central para compreender efetivamente os novos mecanismos empregados pelo capital nos dias atuais.

Nossa hipótese central é a de que, ao contrário da retração ou descompensação da lei do valor, o mundo contemporâneo vem assistindo a uma significativa ampliação de seus mecanismos de funcionamento, no qual o papel desempenhado pelo trabalho – ou o que venho denominando a *nova morfologia do trabalho* – é emblemático.

Uma análise do capitalismo atual nos obriga a compreender que as formas vigentes de valorização do valor trazem embutidos novos mecanismos geradores de trabalho excedente, ao mesmo tempo que expulsam da produção uma infinidade de trabalhadores, que se tornam sobrantes, descartáveis e desempregados. Esse processo tem clara funcionalidade para o capital, ao permitir a intensificação, em larga escala, do bolsão de desempregados, o que reduz ainda mais a remuneração da força de trabalho em amplitude global, por meio da retração salarial daqueles assalariados que se encontram empregados. (ANTUNES, 2018, p. 66)

A atual dinâmica de trabalho é complexa e multifacetada. Por um lado, vemos um aumento significativo na precarização do trabalho e no desemprego, afetando um grande número de pessoas. Por outro lado, observamos a expansão de novas maneiras de extrair sobretrabalho, muitas vezes impulsionadas por tecnologias avançadas, como as TICs. Essas tecnologias estão se integrando cada vez mais no mundo das mercadorias e estão demandando atividades que exigem um maior nível de *qualificação e competência*. Isso está conferindo um maior componente intelectual ao trabalho social, que se torna mais complexo e diversificado, contribuindo efetivamente para a criação de valor. Parece que todos os tipos de trabalho, desde aqueles que ainda seguem padrões formais e contratuais até os que operam na informalidade, estão potencialmente se transformando em geradores de mais-valor. Essa transformação não se limita ao caráter predominantemente manual ou intelectual das atividades. Desse modo, com a subsunção do trabalho ao mundo das máquinas, o modelo tradicional de emprego estável, herdado da era taylorista-fordista e moldado por contratos e regulamentações, está sendo substituído por uma ampla variedade de formas de informalidade. Isso inclui trabalho atípico, terceirização em suas diversas formas, cooperativismo, empreendedorismo, trabalho voluntário e, mais recentemente, empregos intermitentes. Essa *nova morfologia do trabalho* engloba uma ampla gama de manifestações da informalidade, expandindo o universo de atividades muitas vezes não reconhecidas ou regulamentadas. Ao mesmo tempo, ela cria novos

mecanismos para gerar valor, mesmo que essa contribuição nem sempre seja visível, podendo envolver estratégias tanto inovadoras quanto tradicionais de intensificação do trabalho, até mesmo de autoexploração. (ANTUNES, 2018)

Assim, de um lado deve existir a disponibilidade perpétua para o labor, facilitada pela expansão do trabalho on-line e dos “aplicativos”, que tornam invisíveis as grandes corporações globais que comandam o mundo financeiro e dos negócios. De outro, expande-se a praga da precariedade total, que surrupia ainda mais os direitos vigentes. Se essa lógica não for radicalmente confrontada e obstada, os novos proletários dos serviços se encontrarão entre uma realidade triste e outra trágica: oscilarão entre o desemprego completo e, na melhor das hipóteses, a disponibilidade para tentar obter o *privilégio da servidão*. (ANTUNES, 2018, p.34, grifo do autor)

Ainda segundo o autor, o contexto de precarização do trabalho, informalidade e terceirização, não é mais exceção, e sim a regra. Em contrapartida, o que antes poderia ser considerado regra – o trabalho com direitos, com alguma proteção – passa a se tornar exceção, com tendência ao desaparecimento. Constata-se, então, que o processo de reestruturação produtiva capitalista deu origem a novas formas de trabalho, cada vez mais precarizadas e/ou flexibilizadas, como a terceirização, subcontratação, informalidade e os apelos mais recentes ao “empreendedorismo”. Tais transformações vão ocorrer nas diferentes nações em maior ou menor escala, em função de uma variedade de fatores, que incluem condições econômicas, sociais, políticas e culturais, afetando diretamente os trabalhadores, resultando em transformações significativas na natureza do trabalho. Também influencia o campo da consciência, da subjetividade e das maneiras como o trabalho é percebido e representado.

No Brasil, essa tendência à flexibilização não é uma novidade trazida pelo capitalismo contemporâneo, tendo em vista as particularidades da nossa formação social, marcada pela associação entre o caráter *passivo*¹⁵ das lutas sociais, mantidas sob o controle do Estado ao longo da história, e a *superexploração* da força de trabalho, com seu valor sempre abaixo da média dos outros países. Enquanto o período de vigência do modelo fordista nos países centrais, foi marcado por grande avanço das forças produtivas, crescimento econômico e uma situação de quase pleno emprego, tal situação não foi

¹⁵ Não se pretende aqui menosprezar a luta da classe trabalhadora brasileira e suas conquistas ao longo da história, mas sim destacar que, em certos momentos, os movimentos sociais e as lutas populares foram caracterizados por uma falta de radicalismo ou por uma tendência a buscar mudanças limitadas ou superficiais dentro do sistema existente, em vez de desafiar fundamentalmente as estruturas de poder. Conforme destaca Fernandes (2006), esse caráter passivo marcou particularmente o momento de transição do país para o capitalismo, quando as elites dominantes conseguiram conduzir e conter muitos movimentos sociais, permitindo mudanças graduais, mas mantendo intactas as estruturas de poder essenciais. Fernandes também aponta que as elites brasileiras conseguiram incorporar setores da classe trabalhadora ao sistema, oferecendo concessões limitadas e evitando uma ruptura mais profunda.

vivenciada no Brasil, visto que as formas de trabalho eram *flexibilizadas e precarizadas*, e não garantiam estabilidade. Assim ficou caracterizado o “fordismo à brasileira”:

No Brasil, dadas as características de um desenvolvimento tardio e apenas esporadicamente democrático, o fordismo não foi acompanhado das garantias sociais que, nos países desenvolvidos, permitiram a irradiação dos ganhos de produtividade ao conjunto da população. Em nossa versão, não houve suficientes mecanismos compensatórios, nem do ponto de vista das atribuições do Estado, nem do ponto de vista do desenvolvimento das demais instituições da sociedade civil. Com as restrições à organização sindical e à liberdade política impostas pelo regime militar, a industrialização brasileira pós-1964 caracterizou-se por uma perversa combinação entre excepcionais taxas de crescimento econômico e de exclusão social.” (MANZANO, 1996, p. 255)

Houve avanços na legislação trabalhista a partir da década de 1930, com Getúlio Vargas, contudo, é possível constatar que as disputas acerca da flexibilização dos direitos trabalhistas ocorrem desde a constituinte de 1988.

[...] o sistema de relações de trabalho consagrado pela CF/88 já oferecia uma boa margem de manobra para os empregadores, sem falar que o descumprimento da legislação já é uma forma concreta e bastante utilizada de flexibilização das normas trabalhistas. Apesar de a legislação trabalhista brasileira ser extensa – como afirmam os críticos –, há uma limitação histórica dos instrumentos de representação e negociação coletiva, bem como do sistema de fiscalização das relações de trabalho (GONZALEZ, *et al.*, 2009, p. 147).

Com a eleição de Collor, em 1989 e seguindo as diretrizes do Consenso de Washington, as medidas de ajuste neoliberal começam a ser tomadas no país, sob o pretexto de controlar a inflação e tornar a economia brasileira “mais competitiva”. Com a liberalização da economia e a abertura comercial promovida, a indústria nacional sofreu grande impacto em função da incapacidade de competir com os preços e qualidade dos produtos importados, sendo obrigada a fechar suas fábricas, reduzindo os empregos no setor produtivo (SANTOS, 2012).

Porém, o Plano Collor não alcançou seu objetivo de controle da inflação e, frente a denúncias de corrupção, o presidente sofreu *impeachment* e seu vice, Itamar Franco, assumiu o poder, adiando a adequação completa às ideias neoliberais no país. Novas estratégias para estabilização econômica passam a ser traçadas, sob a liderança do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (CARINHATO, 2008).

Tais estratégias se consolidaram no que viria a ser o Plano Real, que possuía os mesmos objetivos e diretrizes do plano anterior¹⁶. Assim, teve início o processo de *reforma* do Estado, com a retração de sua intervenção, manifestada através de privatizações, abertura dos mercados, racionalização dos recursos fiscais, dentre outras

¹⁶ Estabilizar a economia e controlar a inflação, seguindo as diretrizes do Consenso de Washington.

medidas. Num segundo momento, o aumento da pobreza entrou em foco, e passou a ter políticas sociais voltadas para o agravamento do desemprego, miséria e regulação do capital. Durante o período, a taxa de desemprego se manteve em crescimento, apresentando alguns momentos breves de desaceleração, em função de breves momentos de alta nos indicadores econômicos. Este foi o reflexo da política macroeconômica que priorizou a estabilização e abertura comercial, bem como a concentração da estrutura fundiária (SANTOS, 2012).

Em 2003, Luiz Inácio “Lula” da Silva assumiu o poder, como o primeiro candidato de esquerda a exercer a presidência após a redemocratização. Porém, é possível afirmar que sua atuação foi controversa no que diz respeito às políticas de trabalho e renda: o governo não adotou uma posição clara em relação à Reforma Trabalhista e, embora algumas medidas isoladas tenham revertido a tendência de flexibilização, outras corroboraram tal tendência (GONZALEZ, *et al.*, 2009).

Serra (2009) destaca que a partir da retomada do crescimento econômico houve no período aumento de postos de trabalho no setor produtivo – que é o responsável mais direto pela geração de empregos. Porém, tal aumento precisa ser acompanhado pelo crescimento contínuo da renda do trabalho, e os novos postos precisam ser de fato novos, e não apenas a formalização (em CTPS) de vínculos existentes. Além disso, as estatísticas não consideraram a questão da rotatividade no emprego nem a relação entre os índices de novos empregos e o de crescimento da população economicamente ativa (PEA), que devem ser diretamente proporcionais.

De fato, houve um grande aumento do número de empregos nos governos Lula, com a criação de 22 milhões de vagas, das quais 90% formais. Porém, a média salarial no país, embora tenha aumentado, permaneceu baixa, chegando a dois salários-mínimos (POCHMANN, 2014). Por outro lado, Martins (2015) vai apontar que os baixos índices de desemprego alcançados a partir de 2003, também foram influenciados por questões metodológicas da pesquisa, tendo em vista que até 2002, o IBGE considerava empregado todo o cidadão que recebesse remuneração por atividades com no mínimo quinze horas semanais, independentemente do tipo de vínculo legal. A partir de 2003, passa a ser considerado empregado o trabalhador que recebe remuneração por ao menos de *uma* hora por semana, independente de vínculo legal. Além disso, a política de trabalho e renda esteve, a partir deste período, voltada para a responsabilização do indivíduo (trabalhador) ao enfatizar as ideias de *empregabilidade* e *empreendedorismo*.

Martins (2015) vai apontar que a *empregabilidade* diz respeito não somente a capacidade do trabalhador em obter um emprego, mas também a aptidão em o manter todos os dias, em meio a uma sociedade que não há oportunidades para todos. O trabalhador empregado passa a conviver com este *fantasma*, sabendo que sua situação tende a ser extremamente frágil. O Estado se retira de sua obrigação em promover políticas públicas e de regular e amenizar os conflitos inerentes à ordem capitalista, movendo o combate político ao desemprego para a esfera individual, a cada trabalhador individualmente.

O conceito de empregabilidade é um dos conceitos significativos da lógica do *toyotismo* determinando o âmbito das políticas de formação profissional. Ele tende a tornar-se um senso-comum nas ideologias de formação profissional no capitalismo global (ALVES, 2007, p. 250).

Assim, o conceito de empregabilidade só pode prosperar em uma sociedade em que existe uma ampla diferença entre a procura por emprego e a oferta de vagas. O trabalhador passa a se tornar responsável não somente por sua condição de desempregado, mas também pelos custos de sua *qualificação*, em busca da tal *empregabilidade*. Desse modo, proliferam os cursos profissionalizantes no mercado privado, tornando-o um ramo de negócios extremamente lucrativo na atualidade.

Quanto ao *empreendedorismo*, Martins (2015) demonstra as diversas teorias sobre ele, destacando que a maioria delas se inicia com a capacidade inventiva do ser humano e com suas atitudes em prol da realização de sonhos. O autor prossegue, afirmando que

Os sonhos todos, entretanto, se resumem a negócios capitalistas, o que não retira do ser humano sua capacidade inventiva, não elimina a necessidade de ações subjetivas vigorosas para as realizações humanas, não apaga da história indivíduos cuja luta por seus sonhos foram decisivos, mas, antes, as amputa e reduz tudo, da criatividade humana, à ação subjetiva, passando pelos sonhos dos indivíduos, em negócios capitalistas. Eternizam o capitalismo, como se pudéssemos explicar a pré-história pelos *Flinstones* e o futuro pelos *Jetsons* (pp. 236).

Antunes (2018) vai afirmar que:

Um grupo cada vez mais minoritário estará no topo dos assalariados. Entretanto, a instabilidade poderá levá-lo a ruir face a qualquer oscilação do mercado, com seus tempos, movimentos, espaços e territórios em constante mutação. A esses se somam ainda uma massa de ‘empreendedores’, uma mescla de *burguês-de-si-próprio* e *proletário-de-si-mesmo*. (p. 39)

O empreendedorismo aparece como um subterfúgio para amenizar as perversas consequências das reestruturações na produção: precarização, informalidade, subemprego, desemprego, trabalho intermitente, menos postos de trabalho, menos

direitos. Assim, todas as esperanças são depositadas nele, mas o desfecho desse processo é incerto ao trabalhador (ANTUNES, 2018).

O autor chama atenção ainda para processos atuais de *uberização* e *pejotização*. No primeiro caso, trabalhadores utilizam seus próprios meios (carros), arcam com todas as suas despesas, desde seguridade até manutenção do veículo, e uma empresa privada se apropria do mais-valor gerado pelos serviços do profissional, mas sem ter responsabilidade com os encargos trabalhistas. No segundo caso, empresas passam a exigir que o trabalhador possua registro como *pessoa jurídica*, e o contrata como autônomo ou prestador de serviços, se eximindo, também, de todos os encargos. Tais formas precárias vão, na verdade, mascarar a condição de assalariamento (ANTUNES, 2018).

Outro aspecto a ser considerado, para além da ilusão do trabalhador em ser chefe de si mesmo – mas sem direitos trabalhistas assegurados – é que ele também assume o risco do sucesso ou fracasso de seu negócio: risco este que os capitalistas não desejam assumir. Assim, estes últimos passam a incentivar iniciativas empreendedoras que, caso se mostrem lucrativas, acabam sendo adquiridas pelas grandes corporações.

E tais iniciativas têm sido fomentadas desde muito cedo na vida de todos os indivíduos. O conteúdo *empreendedorismo* integra o currículo da educação básica, sendo ofertado, em algumas escolas, a partir dos anos iniciais do ensino fundamental. A Base Nacional Comum Curricular o prevê como objetivo no ensino médio:

proporcionar uma cultura favorável ao desenvolvimento de atitudes, capacidades e valores que promovam o empreendedorismo (criatividade, inovação, organização, planejamento, responsabilidade, liderança, colaboração, visão de futuro, assunção de riscos, resiliência e curiosidade científica, entre outros), entendido como competência essencial ao desenvolvimento pessoal, à cidadania ativa, à inclusão social e à empregabilidade (BRASIL, 2016, p. 466).

É possível perceber, portanto, que a responsabilização do trabalhador por sua própria situação de emprego/desemprego começa a ser incutida no ideário da sociedade cada vez mais cedo, como se a aptidão para o sucesso estivesse ligada às características individuais, inatas ou adquiridas, desconsiderando todos os determinantes da produção capitalista. Ignoram que o desemprego é uma característica intrínseca ao sistema capitalista, pois essa população sobrando, o exército industrial de reserva, tem o propósito de assegurar a disponibilidade constante de trabalhadores para ocupar posições de emprego conforme demanda. Assim, os detentores de capital mantêm uma vantagem na

negociação de termos salariais e condições, fortalecendo sua posição na relação de trabalho.

E o cenário de flexibilização e precarização do trabalho apresenta novos avanços, sobretudo após a crise do capital em 2008 e, mais a frente, ao golpe de 2016 contra o governo de Dilma Rousseff.

Segundo Antunes (2018), quando a crise global de 2008 afetou profundamente os países centrais do sistema capitalista, o governo Lula adotou medidas claras com o objetivo de estimular a retomada do crescimento econômico no Brasil. Essas medidas incluíram a redução de impostos em setores estratégicos da economia, como a indústria automobilística, a produção de eletrodomésticos e o setor da construção civil, todos os quais possuíam uma significativa capacidade de absorção de mão de obra. Dessa forma, o governo buscou promover a expansão do mercado interno brasileiro para compensar a diminuição da demanda internacional por commodities produzidas no país. Além disso, o governo também promoveu a internacionalização da economia brasileira, facilitando o acesso de capitais estrangeiros ao mercado interno e incentivando a expansão de setores da burguesia brasileira em mercados externos, como o da construção civil, com o apoio decisivo do governo petista. Já durante o governo de Dilma Rousseff, essas diretrizes foram mantidas, com ênfase em quatro pontos principais: 1) impulsionar o crescimento econômico por meio da expansão do mercado interno; 2) incentivar a produção de commodities para exportação, favorecendo o setor do agronegócio; 3) adotar uma política financeira que garantisse o apoio do sistema financeiro; 4) reduzir impostos que beneficiassem os setores industriais, como a indústria automobilística e a construção civil, a fim de mitigar os impactos da redução das exportações de commodities.

No entanto, o contexto internacional, marcado pela intensificação da crise global, alterou significativamente a situação econômica, social e política dos países intermediários, como o Brasil. As manifestações populares que eclodiram a partir de junho de 2013 refletiram um profundo descontentamento social em relação ao governo Dilma. Embora os governos de Lula e Dilma tenham conseguido aumentar o número de trabalhadores formalmente empregados, reduzindo os índices de desemprego, eles não conseguiram eliminar completamente as condições de vulnerabilidade presentes nos níveis de informalidade, terceirização e precarização da força de trabalho no Brasil contemporâneo. A desregulamentação do trabalho, a ampliação da terceirização e a persistência da informalidade continuaram a ser desafios, embora em menor escala em

comparação com os anos 1990, que foram marcados por uma intensa desertificação social neoliberal no Brasil. (ANTUNES, 2018)

E chegou o momento em que o impeachment era iminente, o desemprego atingia a proporção de 11,5 milhões de trabalhadores, fazendo com que a taxa saltasse de 6,5% ao final de 2014 para 11,3% em junho de 2016. A esse fator se somou a deterioração dos ganhos dos trabalhadores, caracterizando uma desconstrução do trabalho. O golpe parlamentar que resultou no afastamento de Dilma, mas que a isentou da privação de seus direitos políticos - uma incoerência jurídica evidente – evidenciou o engano de condenar a presidente por um crime que, reconhecidamente pelo próprio congresso, ela não cometeu. O motivo por detrás do golpe era retomar a agenda pelo capital, que exigia o desmonte dos direitos trabalhistas no Brasil. Isso marcou o início de uma nova fase da contrarrevolução preventiva, agora de natureza *ultraneoliberal* e ainda mais agressiva. Seu objetivo central é a privatização de todas as empresas estatais remanescentes, a proteção dos interesses dominantes e a completa supressão dos direitos trabalhistas no Brasil. Um exemplo emblemático foi a tentativa de Temer, no final de 2017, de flexibilizar (na realidade, eliminar) as restrições que proibiam o trabalho escravo no Brasil, uma medida profundamente impopular que foi suspensa devido à repulsa generalizada que provocou. (ANTUNES, 2018)

Desse modo, durante o governo golpista de Michael Temer é aprovada a Reforma Trabalhista de 2017, através da Lei nº 13.467/2017, trazendo grandes impactos para o mercado de trabalho brasileiro. A intensificação da precarização do trabalho se tornou uma realidade alarmante, representaram uma mudança significativa nas relações de trabalho no país, flexibilizando direitos trabalhistas, reduzindo proteções aos trabalhadores e criando um ambiente propício para a precarização. Tais medidas incluíram a terceirização irrestrita, que ampliou a possibilidade de contratação de trabalhadores terceirizados em atividades-fim, muitas vezes em condições de trabalho precárias e com menos direitos. Além disso, as reformas trabalhistas diminuíram a segurança no emprego, facilitando demissões e criando um cenário de maior instabilidade para os trabalhadores. Antunes (2018) aponta que

Essa reforma desfigura em definitivo a CLT, ao instituir o preceito do negociado sobre o legislado, que elimina o patamar basal dos direitos, e também ao introduzir o nefasto trabalho intermitente, além de restringir em muito a abrangência da Justiça do Trabalho – cuja extinção é o objetivo verdadeiro do empresariado brasileiro –, entre tantos outros aspectos nefastos. Vale recordar que a Justiça do Trabalho nasceu no Brasil com a missão precípua de “conciliar o capital com o trabalho”. Na era da devastação, nem a

conciliação está no universo imediato das “classes proprietárias”. Talvez seja melhor, então, defini-las como “classes predadoras”. (p. 293)

Com a ascensão da extrema direita no país, Jair Messias Bolsonaro é eleito em 2018, dando continuidade às ações de flexibilização do trabalho, representando um grande ataque aos direitos dos trabalhadores. Desde a época de campanha, o então candidato declarava que empregos e direitos são grandezas inversamente proporcionais, devendo o trabalhador escolher entre um ou outro. Em seu governo, que ainda contou com o agravante da pandemia causada pela covid-19, que exigiu a adoção do teletrabalho, surgiram preocupações sobre a falta de regulamentação adequada para essa modalidade de trabalho, que deixa os trabalhadores mais expostos a condições precárias e falta de direitos específicos. Antes disso, a Reforma da Previdência¹⁷ ocorrida em 2019 retirava direitos dos trabalhadores, tornando cada vez mais distante, ou até mesmo inviável, o *sonho* da aposentadoria.

É importante destacar que as mudanças nas leis trabalhistas vêm sendo adotadas sob a justificativa de modernizar o mercado e estimular o emprego, mas o que realmente proporcionam é o enfraquecimento da proteção dos trabalhadores e o aumento a precarização do trabalho.

Portanto, é possível perceber que, como justificativa de alternativa ao desemprego (estrutural), a cada dia surgem as novas estratégias do capital. O cenário atual de intensificação da exploração da força de trabalho faz emergir novas formas de trabalho, cada vez mais flexíveis e precárias. Como aponta Antunes (2018):

É por isso que, nesse mundo do trabalho digital e flexível, o dicionário empresarial não para de “inovar”, em especial no setor de serviços. “Pejotização” em todas as profissões, com médicos, advogados, professores, bancários, eletricitas, trabalhadoras e trabalhadores do *care* (cuidadores) e “frilas fixos”, *freelancers* que se tornam permanentes, mas que têm seus direitos burlados e se escondem nas redações dos jornais quando as empresas sofrem as auditorias do trabalho. Ou ainda o chamado teletrabalho e/ou *home office*, que se utiliza de outros espaços fora da empresa, como o ambiente doméstico, para realizar suas atividades laborativas. Isso pode trazer vantagens, como economia de tempo em deslocamentos, permitindo uma melhor divisão entre trabalho produtivo e reprodutivo, dentre outros pontos positivos. Mas com frequência é, também, uma porta de entrada para a eliminação dos direitos do trabalho e da seguridade social paga pelas empresas, além de permitir a intensificação da *dupla jornada de trabalho*, tanto o *produtivo* quanto o *reprodutivo* (**sobretudo no caso das mulheres**). Outra consequência negativa é a de incentivar o trabalho isolado, sem sociabilidade, desprovido do convívio social e coletivo e sem representação sindical. (p. 36-37, grifo nosso)

¹⁷ Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

Portanto, a situação de fragilização dos vínculos trabalhistas vem se agravando cada vez mais e, como também apontado por Antunes (op. cit.), “o trabalho tem sexo”, o que implica em condições ainda mais intensas de superexploração do trabalho feminino, como será abordado a seguir.

4. Trabalho no SUAS: A Feminização como Face Invisível da Precarização

Para além das transformações no mundo do trabalho abordadas até aqui, Antunes (2006) aponta para o processo de redução de empregos em tempo integral, ao mesmo tempo em que aumentam as formas de *subproletarização* pela expansão dos trabalhadores parciais, precários, temporários, entre outros. Dentro desse aumento na oferta de mão de obra, um número significativo é representado por mulheres, o que constitui outra característica notável das mudanças em andamento no seio da classe trabalhadora. Essa presença não se limitou apenas a setores convencionais, como o têxtil, mas também se estendeu a outros, com destaque para o setor de serviços.

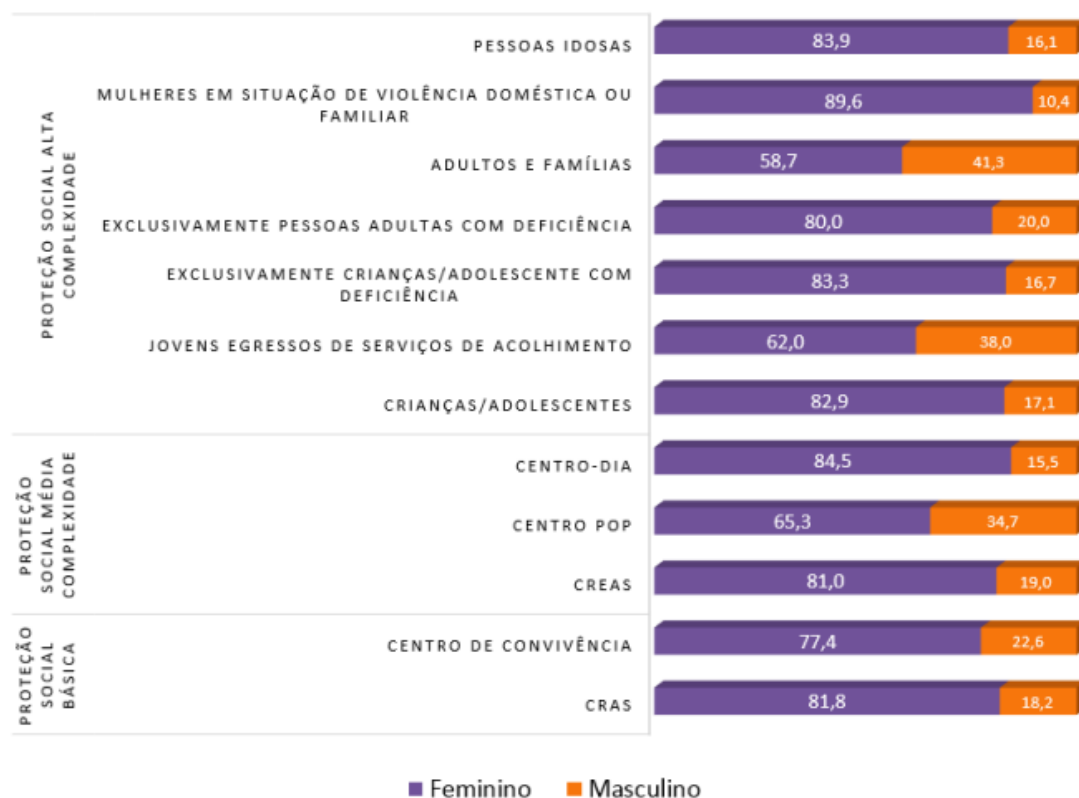
A divisão sexual do trabalho desempenha fica evidente na Política de Assistência Social, na qual a presença de mulheres tem sido significativa desde antes de sua institucionalização enquanto política pública. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja gestão segue um modelo descentralizado e participativo, é responsável por regular e organizar, em todo o território nacional, as ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios priorizam o atendimento às famílias, seus membros e indivíduos, além de considerarem o território como base de organização, determinada pelas necessidades, complexidade e quantidade de pessoas envolvidas. Esse sistema pressupõe uma gestão compartilhada e o cofinanciamento da política pelas três esferas de governo, com competências técnicas e políticas claramente definidas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A participação e mobilização da sociedade civil são fundamentais, cabendo a estes um papel ativo na implantação e execução do SUAS. (Brasil, 2004)

Tal sistema concretiza os princípios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, atendendo às demandas históricas dessa política e buscando alcançar os objetivos e resultados esperados para assegurar os direitos de cidadania e promover a inclusão social. Seus eixos estruturantes são a matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação

entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; participação popular; política de recursos humanos; e informação, monitoramento e avaliação. (Brasil, 2004)

O SUAS é constituído majoritariamente por mulheres, sendo estas a maioria entre as usuárias, trabalhadoras, gestoras e conselheiras. O gráfico 1 retrata a proporção de mulheres nos diferentes serviços e tipos de proteção:

Gráfico 1. Trabalhadores por tipo de unidade / proteção social.



Fonte: Boletim Mulheres no SUAS, Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.

É possível visualizar que em todos os equipamentos e níveis de complexidade, as mulheres são a maioria entre os trabalhadores do SUAS. Tal fato se vincula a uma inserção profissional feminina historicamente associada a funções privadas de cuidado e acolhimento, processo este que precisa ser bem esclarecido.

O processo de subalternização da mulher tem início com as transformações acarretadas pelo capitalismo. Engels (1984) apontava as transformações nos modelos familiares, assinalando que o casamento monogâmico objetivava assegurar a transmissão dos bens materiais (herança) através da vertente paterna, e não mais da materna como se dava anteriormente.

Com a possibilidade de acumulação de riquezas, através da domesticação de animais, agricultura, criação de gado, passam a vigorar novas relações sociais, a fim de que tais riquezas permanecessem como propriedade particular das famílias, e não mais pertencentes às *gens*, que eram comuns a todos. Assim, modifica-se a administração da herança estabelecida, abolindo-se a filiação feminina e o direito hereditário materno pelo paterno.

O desmoronamento do direito materno, a grande derrota histórica do sexo feminino em todo o mundo. O homem apoderou-se também da direção da casa; a mulher viu-se degradada, convertida em servidora, em escrava da luxúria do homem, em simples instrumento de reprodução. Essa baixa condição da mulher, manifestada sobretudo entre os gregos dos tempos heroicos e, ainda mais, entre os dos tempos clássicos, tem sido gradualmente retocada, dissimulada e, em certos lugares, até revestida de formas de maior suavidade, mas de maneira alguma suprimida. (ENGELS, 1984, p. 61)

Portanto, a monogamia surge, segundo Engels, para assegurar a fidelidade da mulher, que acaba por ter sua liberdade sexual cerceada e a ocupar uma posição de inferioridade tanto na família quanto na sociedade, no intuito de garantir a paternidade dos filhos que entrarão na herança do homem.

Com a expansão do capitalismo, a mulher passa a ocupar o campo produtivo, mas não com o objetivo de emancipação, mas sim como forma de superexploração da força de trabalho, como denunciava Marx (2013) sobre as condições do trabalho das mulheres e crianças no capitalismo industrial, com jornadas extenuantes, salários mais baixos, etc. Além disso, a exploração da força de trabalho feminina ocorre duplamente desde os primórdios, pois ela não é liberada de suas obrigações domésticas quando assume essa nova função.

Assim, a realidade que se tem até os dias atuais é que as mulheres trabalham mais, porém grande parte deste trabalho – o trabalho doméstico – não é reconhecida, pois embora seja imprescindível para a reprodução da própria espécie humana, ele não gera valor¹⁸.

Diante de tal processo, as mulheres não se mantiveram inertes e lutaram duramente por equidade de direitos. Muitos avanços ocorreram e, inclusive, conseguiram alcançar espaços no ambiente acadêmico. As mulheres estudam mais. E ainda assim

¹⁸ As Estatísticas de Gênero do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020) demonstram que o número médio de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, considerando as pessoas de 14 anos ou mais de idade, é 11 horas semanais para os homens e 21,4 horas semanais para as mulheres. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=resultados>. Acesso em 10 set, 2022.

ganham menos. As profissões tidas como tipicamente masculinas, ligadas as carreiras tecnológicas e das ciências exatas, têm maior remuneração. Já as tipicamente femininas são as das ciências humanas e as ligadas ao cuidado – essas têm remuneração consideravelmente inferior. De acordo com os dados do DIEESE (2021)¹⁹, o rendimento mensal da população ocupada com ensino superior no 3º trimestre de 2021 foi de R\$ 3.866 para as mulheres e de R\$ 6.113 para os homens. Caso a análise seja direcionada a profissionais de todos os níveis de escolaridade, os dados trazem elementos importantes: o rendimento médio mensal, por hora, das mulheres é de R\$ 13,89, enquanto dos homens é R\$ 15,25. As mulheres negras ganham ainda menos: R\$ 10,83, enquanto as “não negras” recebem R\$ 17,13 por hora trabalhada, em média.

O Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) é complementar ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e reflete desigualdades com base no gênero em três aspectos: saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica. A primeira é medida pelas taxas de mortalidade materna e de fertilidade entre as adolescentes. A autonomia é medida pela proporção de assentos parlamentares ocupados por homens e mulheres, e o acesso ao ensino médio e superior por cada gênero. A atividade econômica é medida pela participação no mercado de trabalho para homens e mulheres. Em 2021²⁰, o Brasil ocupou o 94º no ranking entre 191 países, com o índice de 0,390 – valor bem diferente do 1º colocado, a Dinamarca, com índice de 0,013.

Os dados demonstram que as mulheres estudam mais e ainda sim ganham menos que os homens, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 2. Escolaridade e renda por gênero

Item	Geral	Homens	Mulheres
% de 15 a 17 anos de idade com ensino fundamental completo	69,58	64,45	74,81
% de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo	64,31	62,9	65,58
% de 18 a 24 anos de idade com ensino fundamental completo	86,37	83,71	89,1
% de 25 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo	60,42	58,93	61,74

¹⁹ Brasil: inserção das mulheres no mercado de trabalho. Dados dos terceiros trimestres de 2019 e de 2021 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), do IBGE. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2022/mulheresBrasileRegioes.html>. Acesso em 10 set, 2022.

²⁰ PNUD – Índice de Desigualdade de Gênero. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>. Acesso em 20 ago, 2023.

% de 18 a 20 anos de idade com ensino médio completo	59,29	53,47	65,37
% de 25 anos ou mais de idade com ensino médio completo	47,35	45,02	49,39
% de 25 anos ou mais de idade com ensino superior completo	14,49	12,78	16
Média de anos de estudo	8,22	8,01	8,4
Renda per capita (2017)	834,31	843,31	825,88

Fonte: elaborado pela autora com dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Pnud Brasil, Ipea e FJP, 2020.

Mesmo estudando por mais tempo e tendo maior frequência, mesmo trabalhando mais (se considerado o trabalho doméstico, principalmente), as mulheres continuam ganhando menos que os homens. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) evidenciam que por mais que a desigualdade salarial venha apresentando uma tendência de redução nos últimos anos, em 2021 se comparadas a renda da hora trabalhada entre profissionais do mesmo perfil de escolaridade, cor e idade, e no mesmo setor de atividade e categoria de ocupação, a desigualdade permanece estagnada em 20%.

De acordo com o IPEA (2018), as mulheres ampliaram seu espaço e atualmente se constituem como maioria na administração pública, sobretudo no nível municipal: passaram de 60% a 66% do total do funcionalismo público, entre 1995 e 2016. E nas três esferas de governo e nos três poderes da República (excluídos os militares), as mulheres ganham menos, ainda que com diferenças entre níveis e poderes. Tal desigualdade se dá em função do fato de grande parte das ocupações e carreiras com menor remuneração ter maioria feminina.

Tal realidade evidencia o processo de feminilização/feminização de determinadas profissões:

Postulamos que existe uma intensa relação entre o **acesso massivo de mulheres em uma determinada profissão** ou ocupação (feminilização, contabilidade de pessoas de sexo feminino ou fêmeas) e **a progressiva transformação qualitativa da mesma** (feminização, caracterização e tipificação de uma ocupação ou profissão). Com o ingresso massivo de mulheres, diminuem as remunerações e o trabalho perde prestígio social. Sob outra perspectiva, quando as profissões se feminilizam, passam a ser entendidas como extensão no espaço público da função privada de reprodução social (função dos cuidados). (YANOULLAS, 2011, p. 284 grifo nosso)

Assim, as profissões ocupadas majoritariamente por mulheres são subalternizadas e perdem o prestígio e valorização, independentemente do tempo de formação necessário. E muitas dessas profissões, “tipicamente” femininas, estão presentes no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como veremos a seguir.

Como abordado anteriormente, aos homens são atribuídas as funções com maior valor social, em função da divisão sexual do trabalho, restando às mulheres os nichos de menor poder, como as políticas sociais, em que elas estão presentes de forma expressiva. E esse é o caso da Política de Assistência Social. As mulheres são maioria entre os trabalhadores, sobretudo nas profissões que são de alguma forma relacionadas/comparadas as funções privadas de cuidado e acolhimento.

Para a efetiva implementação do SUAS e para o alcance dos objetivos previstos na Política Nacional de Assistência Social (2004), a gestão do trabalho é algo fundamental. Sem a estruturação do trabalho e a qualificação e valorização das servidoras se torna cada vez mais difícil a luta pela garantia de serviços socioassistenciais de qualidade fornecidos à população.

2. O “ESTADO DE MAL-ESTAR SOCIAL” E O DESMONTE DA PROTEÇÃO SOCIAL

Este capítulo tem por objetivo analisar o processo de desmonte das políticas sociais a partir dos ajustes neoliberais, identificando suas repercussões na política de assistência social.

Para isso, recuperamos os conceitos de “Estado” e “política social”, a fim de compreender o papel dos atores envolvidos e a correlação de forças em seu interior. A partir de então abordamos os ajustes estruturais realizados após a adesão ao receituário neoliberal, que tiveram grande impacto nas políticas sociais – sobretudo a assistência social. Assim, sua trajetória é brevemente recuperada, com seus marcos legais.

Sendo uma política que se conforma sobre a égide neoliberal, os direitos sociais recém conquistados se tornam mais frágeis, e as expressões da questão social são cada vez mais reduzidas à pobreza, dando origem a ações cada vez mais focalizadas e seletivas.

1. Estado e Política Social

Para situar as análises presentes neste estudo, se faz necessário definir alguns conceitos, que possuem interpretações diversas na literatura, a fim de afastar possíveis interpretações equivocadas. Em acordo com Pereira (2008), entendemos a política social como *política de ação* que busca, através de esforços organizados e acordados, responder demandas sociais cuja resolução excede as iniciativas privadas, individuais e espontâneas, exigindo decisões deliberadas e coletivas, orientadas por princípios de justiça social. Estes últimos devem ser sustentados dos por leis imparciais e objetivas que garantam direitos. Ao abranger todas as forças e atores sociais, implicando o Estado, a política social assume a forma de uma política pública, ou seja, um dos diversos tipos de políticas públicas. Estas abrangem todas as políticas que exigem a participação ativa do Estado, sob direção da sociedade, na elaboração e implementação de estratégias e objetivos destinados a atender às demandas sociais.

A política social como um componente ou produto, que é, da velha e conflituosa relação entre Estado e sociedade, no marco das formações sociais de classe (não importam a natureza e a idade que tenham), vai sempre lidar com interesses opostos, já que ela resulta da pressão simultânea de sujeitos distintos. Sendo assim, a sua natureza não condiz com um enfoque evolucionista que procura encaixá-la num *continuum* que começa com a

caridade privada, até terminar na política social como prática evoluída e estritamente ligada ao *Welfare State*.

Da mesma forma, os seus impactos não produzem invariavelmente a melhoria das condições humanas, especialmente das camadas mais pobres. Para que isso aconteça de alguma forma, há que se existir contínuo controle das parcelas organizadas da sociedade sobre atos e ações dos governos, bem como sobre demandas ou imposições do capital, que também são acatadas e processadas pelo Estado. (PEREIRA, 2008, p.28).

Cabe destacar que a política social não é uma enumeração de objetivos, regras, planos e leis fixos e cristalizados, mas sim algo dinâmico, suscetível a mudanças e alterações em função do conflito de interesses presentes em seu interior, e da relação entre o Estado e a sociedade – nem sempre harmoniosa.

De acordo com Yazbek (2008), os estudos sobre políticas sociais, sobretudo nos países periféricos, indicam que essas políticas são fundamentalmente moldadas pelas características políticas e econômicas do Estado. De maneira geral, as teorias que explicam a política social não separam em suas análises a maneira como a sociedade capitalista se estrutura e os conflitos e contradições que surgem no processo de acumulação. Além disso, também não separam as formas pelas quais as sociedades desenvolvem estratégias para lidar com as questões resultantes das desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas. Dentro dessa abordagem, a Política Social é considerada uma forma de intervenção do Estado no atendimento das necessidades sociais essenciais dos cidadãos, refletindo uma variedade de interesses. Em outras palavras, a Política Social é uma expressão das relações, conflitos e contradições que surgem devido às desigualdades estruturais inerentes ao sistema capitalista. Esses interesses não são neutros nem igualitários e, de forma complexa, reproduzem relações sociais desiguais e contraditórias, uma vez que o Estado não pode ser separado da sociedade e as políticas sociais são moldadas pelo contexto histórico social e político em que se desenvolvem.

O papel do Estado só pode ser adequadamente compreendido quando analisado no contexto de uma sociedade específica e das dinâmicas contraditórias das relações entre suas classes sociais. Assim, ele é concebido como uma arena de conflitos e uma relação de forças, marcada por assimetrias e desigualdades que afetam tanto a viabilização da acumulação de capital quanto a reprodução social das classes subalternas. Na sociedade capitalista, o Estado é permeado pelas contradições inerentes ao sistema e, como resultado, é institucionalizado em suas políticas, programas e projetos. Ele desempenha um papel fundamental na promoção e organização da reprodução das relações sociais, atuando como regulador e garantidor dessas relações. A forma de organização do Estado e suas características desempenham um papel crucial na determinação do surgimento e

da expansão da provisão estatal em relação aos interesses dos membros da sociedade. (YAZBEK, 2008)

Tem-se, portanto, que o conceito de Estado além de complexo, é também um fenômeno histórico e relacional. Histórico por se encontrar em movimento e mutação constante, caracterizando um processo que articula presente, passado e futuro. Relacional, pois não é um fenômeno isolado - ele não é autossuficiente ou autônomo, mas está em constante relação e, por não ser um *fim* e sim um *meio*, interage com outros meios para o alcance de seus objetivos. Sua autonomia é relativa, na medida em que é mais ou menos democrático. (PEREIRA, 2008)

A relação estabelecida pelo Estado possui uma natureza dialética, o que significa que ela promove um constante jogo de oposições e influências mútuas entre atores com interesses e objetivos antagônicos. Em outras palavras, essa relação dialética realizada pelo Estado engloba tanto conflitos quanto cooperação, permitindo que forças desiguais e contraditórias se enfrentem e interajam de maneira a deixar uma marca mútua. Ambas as partes contribuem para um resultado final, o que justifica a afirmação de que nesse tipo de relação ocorre a superação de aspectos particulares, mas não a rejeição dos mesmos. (PEREIRA, 2008)

Portanto, a compreensão do Estado só é possível quando se consideram suas interações, em particular aquelas que ele mantém com a sociedade. É por meio dessa relação dialética que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, envolvendo todos os indivíduos e classes sociais e assumindo variadas responsabilidades, inclusive a de atender a demandas e reivindicações divergentes. Assim, embora o Estado seja investido de poder coercitivo e, predominantemente, esteja a serviço das classes dominantes, ele pode também empreender ações protetoras em prol das classes subalternas, desde que seja pressionado nessa direção e visando à sua própria legitimação.

O Estado pode ser considerado o *lugar de encontro e a expressão* de todas as classes porque, embora ele zele pelos interesses das classes dominantes e tenha, ele mesmo, um caráter de classe, esse zelo se dá de forma *contraditória*. Ou seja, para manter as classes dominadas excluídas do bloco de poder, ele tem de incorporar interesses dessas classes e acatar a inferência de todos nos assuntos estatais para poder se legitimar e preservar o próprio bloco no poder. É relacionando-se com todas as classes que o Estado assume o caráter de *poder público* e exerce o controle político e ideológico sobre elas. (PEREIRA, 2008, p. 147)

Assim, o Estado é entendido com uma arena tensa e contraditória, onde interesses e objetivos diversos, tanto dos representantes do capital como da classe trabalhadora, estão em permanente confronto. O Estado assume simultaneamente o papel de uma

relação de dominação, representando politicamente o controle do bloco no poder em uma sociedade geograficamente delimitada. Além disso, é composto por um conjunto de instituições intermediadoras e reguladoras dessa dominação, com responsabilidades que vão além da mera coerção. (PEREIRA, 2008)

Em Marx, Engels e Lenin, o Estado (capitalista) é caracterizado como uma instituição que serve aos interesses da classe dominante. Eles concordam que o Estado, em última análise, existe para manter o domínio da classe dominante - a burguesia - sobre as classes subalternas – o proletariado. Assim, ele não é neutro, mas sim reflete e defende os interesses da classe dominante: “O poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa.” (MARX, ENGELS, 2004, p. 47). De acordo com Marx (1977), em conjunto com outros aparatos - como o jurídico, a religião, a ciência, as artes - o Estado faz parte da superestrutura social que, como um todo, forma, em conjunto com a infraestrutura, os elementos organizacionais da produção capitalista, a partir das relações estabelecidas para garantir a subsistência²¹.

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é "a realidade da idéia moral", nem "a imagem e a realidade da razão", como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 1984, p. 191)

Engels também esclarece que o Estado emergiu da necessidade de controlar os conflitos de classe, mas surge em meio a tais conflitos, em regra é dominado pela classe economicamente mais poderosa, que se torna a classe politicamente dominante e o utiliza como meio de oprimir a classe subalterna. Assim, o Estado antigo era predominantemente controlado pelos proprietários de escravos para manter os escravos sob controle, o Estado feudal era utilizado pela nobreza para controlar os camponeses servos, e o Estado moderno se tornou a ferramenta de expropriação do trabalho assalariado pelo capital.

Mas o Estado, sendo processo histórico, não existiu desde sempre – é fruto da divisão da sociedade em classes, servindo como instrumento de coerção das classes subalternas.

²¹ Ver capítulo 1.

Mas houve um tempo em que não existia o Estado, em que os vínculos gerais, a sociedade mesma, a disciplina e organização do trabalho se mantinham pela força do costume e da tradição, pela autoridade e respeito de que gozavam os anciãos do clã ou as mulheres – que naquela altura não só gozavam de uma posição social igual à dos homens, senão que mesmo, não raro, gozavam até de uma posição social superior —, e em que não havia uma categoria especial de pessoas que se especializassem em governar. A história demonstra que o Estado, como aparelho especial para a coerção dos homens, surge apenas onde e quando ocorre a divisão da sociedade em classes, quer dizer, a divisão em grupos de pessoas, algumas das quais se apropriam permanentemente do trabalho alheio, por meio do qual uns exploram os outros. (LENIN, 1980, p. 179)

Portanto, o Estado surge e se estabelece na medida em que os conflitos de classe não podem ser reconciliados de maneira objetiva, desafiando a visão simplificada de um Estado como mediador entre classes em conflito. Ele é uma criação da sociedade que alcança um certo grau de desenvolvimento, um "poder" destinado a moderar e manter os conflitos dentro dos limites da "ordem". Esse poder, originado da sociedade, mas separado dela cada vez mais, é o Estado. Para controlar esses antagonismos, o Estado emprega a instituição de uma força pública personificada na polícia e no exército. Ambos funcionam como um aparato coercitivo destinado a controlar os conflitos de classe. (LENIN, 1986)

O pensamento dos “clássicos” – Marx, Engels e Lenin – é, portanto, marcado pela ênfase do papel do Estado como um aparato de coerção e repressão. Eles argumentam que o Estado utiliza a força, quando necessário, para manter a ordem social e proteger os interesses da classe dominante, ainda que também se utilize da ideologia para se legitimar. O Estado não pode ser tomado e usado pela classe trabalhadora para seus próprios fins.

Marx, Engels e Lênin examinaram também a estrutura do Estado: indicaram na repressão — no monopólio legal e/ou de fato da coerção e da violência — o modo principal através do qual o Estado em geral (e, como tal, também o Estado capitalista liberal) faz valer essa sua natureza de classe. Em suma: os "clássicos", tendencialmente, identificam o Estado a máquina estatal — com o conjunto de seus aparelhos repressivos. (COUTINHO, 1992, p. 74)

É necessário destacar que tal análise é fruto da percepção de um determinado tempo histórico, sendo necessário considerar a natureza dos Estados à época e da escassa participação política. Portanto, é fundamental considerar as particularidades de cada Estado, não apenas em função do aspecto geográfico, mas também históricos, sociais, políticos, econômicos e culturais. (GRAMSCI, 2002)

Nesse sentido, Gramsci, como aponta Coutinho (1992), que viveu em uma época e em um contexto geográfico onde o processo de complexificação do fenômeno estatal havia se difundido, pôde, portanto, observar que com a intensificação dos processos de

socialização da participação política, especialmente nos países "ocidentais" a partir do último terço do século XIX, com o surgimento de grandes sindicatos, partidos de massa e a conquista do sufrágio universal, uma nova esfera social surgiu. Essa esfera social passou a possuir leis e funções relativamente autônomas e específicas, tanto em relação ao mundo econômico quanto aos aparatos repressivos do Estado.

Gramsci avança na análise do Estado burguês, reafirmando a característica intrínseca que se destaca por sua faceta repressiva, como analisado por Marx e Engels ao longo do século XIX, mas aponta para novas configurações, surgidas com o desenvolvimento histórico, por meio das relações estabelecidas entre os diversos estratos sociais na produção e reprodução da vida social. Os mecanismos de dominação burgueses se tornam mais sofisticados para além da coerção, mas incluindo métodos políticos e ideológicos. (GRAMSCI, 2002)

O teórico descreve o Estado como uma construção complexa e multifacetada, que vai além de sua dimensão puramente coercitiva, argumentando que ele não se limita apenas ao aparato de repressão, como as forças policiais e militares, mas também inclui instituições políticas, culturais e educacionais que desempenham um papel na manutenção do poder e na formação da *hegemonia*²². Assim, Gramsci introduz o conceito-chave de sua teoria, o de *sociedade civil*²³, que engloba organismos e instituições de caráter *privado* (não vinculadas ao Estado), não diretamente ligadas à coerção, como sindicatos, partidos políticos, organizações profissionais, escolas, Igreja, meios de comunicação, associações culturais e assim por diante. Estes são os *aparelhos privados de hegemonia*. Em contraponto, está a sociedade política, forma de vida estatal a que se chama de Estado, o qual exerce a função de domínio e coerção. (GRAMSCI, 2001, 2002)

Por enquanto, pode-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “**sociedade civil**”, isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”, o da “**sociedade política ou Estado**”, que correspondem à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade, e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. (GRAMSCI, 2001, p. 20)

²² Refere-se a obtenção do consenso entre as classes pela classe dirigente, que se torna também dominante, em contraposição ao sentido de *coerção*. A “sociedade civil” se torna a detentora da função social da hegemonia. (COUTINHO, 1992)

²³ É importante destacar que, se na teoria marxiana o conceito de sociedade civil está situado na infraestrutura, que é o domínio das necessidades e da produção econômica, Gramsci, em contraste, situa a sociedade civil na superestrutura, que é o espaço onde são concebidas as ideologias e as disputas pela hegemonia.

Tais esferas não são separadas e independentes, mas estão interrelacionadas formando o que Gramsci denomina Estado Ampliado, que se pode ser resumido como: “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia coraçada de coerção.” (GRAMSCI, 2002, p. 244)

Assim, Gramsci baseia-se na compreensão da sociedade civil com novas determinações e desenvolve o conceito de *Estado ampliado*. Dentro dessa perspectiva, ele faz uma análise distinta das duas esferas presentes no interior desse Estado ampliado: a sociedade política (também referida como Estado em sentido estrito ou Estado-coerção), que tradicionalmente compreende os aparatos repressivos e representa o domínio da violência e da coerção; e a sociedade civil, composta por organizações que elaboram e disseminam ideologias, sendo o espaço do consenso e da hegemonia. Deste modo, o Estado, em sentido estrito, não se impõe unicamente através da coerção, mas também do consenso. Tal concepção ampliada estabelece, portanto, uma relação dialética entre sociedade civil e sociedade política, legitimando-se através da coerção e do consenso.

Portanto, o Estado em sentido amplo, “com novas determinações”, comporta duas esferas principais: a sociedade política (que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado-coerção”), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 1992, p. 76)

Portanto, a concepção de Estado Ampliado em Gramsci servirá de contexto para a discussão acerca da Política Social no Estado contemporâneo, ao concebê-lo não apenas um instrumento de dominação de classes, mas também um terreno de luta, onde as classes subalternas têm a possibilidade da construção de uma *contra-hegemonia*, envolvendo a construção de consenso e a formação de uma nova cultura política. Articula-se, também, a concepção de Poulantzas (1980) do Estado como arena política da luta contraditória²⁴ entre as classes, sempre atravessado pelo movimento da sociedade, onde diferentes grupos competiam por influência e controle. O conceito de *autonomia relativa do Estado* descreve a capacidade deste de tomar decisões independentes das classes sociais em

²⁴ “Não basta simplesmente dizer que as contradições e as lutas atravessam o Estado, como se se tratasse de manifestar uma substância já constituída ou de percorrer um terreno vazio. As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado.” (POULANTZAS, 1981, p. 152)

certas circunstâncias, pois precisa se relacionar com todas elas para se legitimar. Assim, o Estado age de maneira a moderar conflitos e garantir a estabilidade do sistema capitalista, mesmo que isso nem sempre refletisse os interesses imediatos da classe dominante.

Daí porque, como diz Ianni, o Estado pode ser considerado o *lugar de encontro e a expressão* de todas as classes porque, embora ele zele pelos interesses das classes dominantes e tenha, ele mesmo, um caráter de classe, esse zelo se dá de forma *contraditória*. Ou seja, para manter as classes dominadas excluídas do bloco no poder, ele tem de incorporar interesses dessas classes e acatar a interferência de todos nos assuntos estatais para poder se legitimar e preservar o próprio bloco no poder. É relacionando-se com todas as classes que o Estado assume caráter de *poder público* e exerce o controle político e ideológico sobre elas. (PEREIRA, 2008, p. 147)

Assim, tem-se a ampliação da compreensão do papel do Estado na sociedade, indo além das funções tradicionalmente associadas a ele, como a coerção, incluindo a esfera da sociedade civil, na qual são forjados consensos, hegemonias, e onde ocorre a elaboração e disseminação de ideologias. No âmbito do *Estado Ampliado*, são formuladas e implementadas as políticas sociais, processo que envolve disputas, negociações e consensos nos diferentes setores da sociedade civil.

Considerando as definições diversas de política social²⁵, que refletem ideologias, preceitos e concepções teóricas muitas vezes opostas, reafirmamos a concepção aqui adotada, e delimitada no início deste capítulo:

Trata-se daquela que apreende essa política como produto da relação dialeticamente contraditória entre *estrutura e história* e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – *capital x trabalho*, *Estado x sociedade* e princípios da *liberdade* e da *igualdade* que regem os direitos de cidadania. Sendo assim, política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões de tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (como entendem as teorias funcionalistas). Por isso, **tal política jamais poderá ser compreendida como processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe**. Na realidade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e **beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente**. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora e aos pobres em geral também utilizá-la a seu favor. (PEREIRA, 2008, p. 166, grifo nosso)

O Estado desempenha um papel de controle e regulamentação das políticas sociais, definindo suas regras, os recursos e mecanismos de implementação. Elas aparecem como uma forma de mediação de conflitos sociais, na busca pela redução das

²⁵ A política social não será abordada, neste trabalho, enquanto disciplina acadêmica. Para isso, ver Pereira (2008).

tensões e antagonismos na sociedade, fornecendo respostas, ainda que limitadas, às necessidades sociais. As políticas sociais são, portanto, alvo de controvérsias e confrontos políticos, em função dos interesses divergentes dos diversos atores envolvidos.

Considerando a sociedade como uma macroestrutura em tensa relação com o Estado, diferente de outras concepções que identificam a política social como mera regulação social e distribuição de recursos entre cidadãos, visando ao seu bem-estar. Isso porque a política social tem que ser vista como uma política que, antes de interrogar sobre recursos a serem distribuídos, leva em conta as posições desiguais dos cidadãos na estrutura de classes da sociedade. Em consequência, a concepção de política social deve também contemplar o conhecimento de como e criam as necessidades e de como estas se distribuem, com o objetivo de modificá-las. (PEREIRA, 2008, p. 173)

É em função de sua natureza contraditória que a política social é capaz de atender, simultaneamente, às demandas e necessidades sociais e aos interesses do capital. Portanto, ela não pode ser considerada exclusivamente como um recurso das forças dominantes – as classes subalternas têm a possibilidade de acedê-la, sob a condição de sua organização e do emprego de estratégias políticas apropriadas para confrontar as forças que as oprimem. (PEREIRA, 2013)

Portanto, ao longo do tempo e em diferentes sistemas políticos, a política social é influenciada por paradigmas competitivos, sendo atravessada pela disputa entre *direita* e *esquerda*. Se no século XIX, importantes conquistas dos trabalhadores ingleses, como o sufrágio universal e a legislação fabril, foram impulsionadas pela esquerda, por outro lado o sistema de seguridade social na Alemanha, criado pelo conservador Otto Von Bismarck, foi uma iniciativa da direita para conter os anseios socialistas da época. A política social é frequentemente apropriada por forças políticas opostas e pode servir a interesses diversos, incluindo capital e trabalho, sendo utilizada tanto em democracias quanto em ditaduras. E o caso brasileiro retrata tal afirmação, considerando que a política social aqui foi mais proeminente, diversificada e ampla durante o período da ditadura em comparação com o período democrático. (PEREIRA, 2013)

Assim, a **mobilização de classe** é o fator primordial para conquistas sociais dentro do sistema capitalista. As classes sociais desempenham o papel central na mudança política, uma vez que as dinâmicas de poder por elas criadas determinam a distribuição de recursos, serviços e direitos. Além disso, a política social vai muito além de apenas mitigar as desigualdades do capitalismo, pois, de acordo com as perspectivas de Mishra (1989) e Esping-Andersen (1991), a integração das políticas sociais aos direitos de cidadania se torna uma fonte estratégica de poder para os trabalhadores e uma barreira contra o domínio do poder burguês. Assim, a observação de Mishra é válida: onde as

classes trabalhadoras estão mais organizadas, mobilizadas e combativas, as políticas sociais garantem um maior conjunto de direitos do que em situações em que essa capacidade de mobilização é inexistente ou fraca. (PEREIRA, 2013)

A política social em todo o mundo vem se alinhando com a direita, capturada pelos ideais neoliberais. Assim, está cada vez mais submetida aos interesses do capital, que prioriza o lucro em detrimento das necessidades sociais. Sob a influência direta do capital, a política social deixa de ser qualitativa e diversificada, como são as demandas e necessidades das pessoas e grupos, passando a ser quantitativa e singular, refletindo as necessidades do capital, que se concentram na expansão e na maximização do lucro, uma condição universal para a sobrevivência completa do sistema capitalista. Nesse contexto, a política social

se defronta aí com objetivos de bem-estar propiciados, fragmentadamente, pelo mercado, que só atende a quem pode comprar. Mas, por não poder suplantá-los, tal política adapta-se à função residual que lhe é reservada de aliviar, junto aos pobres, os sofrimentos causados pela debilitação de sua condição de cidadãos. (PEREIRA, 2013, p. 19)

No entanto, afirma Pereira, essa não é uma situação inevitável. Devido à complexidade e contradições internas inerentes à política social, ela tem a capacidade de mudar de direção e ser direcionada em benefício do trabalho em sua contínua luta contra o capital. Isso dependerá do impacto das mudanças estruturais em andamento na trajetória histórica, do sistema político em vigor, da organização e mobilização da sociedade e das dinâmicas de poder em jogo.

Portanto, as políticas sociais públicas devem ser pensadas politicamente, sempre relacionadas às relações sociais concretas e como parte das respostas que o Estado fornece para lidar com as manifestações da questão social. Isso implica inseri-las no contexto do conflito de interesses entre grupos e classes sociais. Ao tomar a questão social como ponto de referência para o desenvolvimento das políticas sociais, estamos, na verdade, questionando a disputa em torno da riqueza que é socialmente construída em nossa sociedade. Questão que se adapta e se reconfigura ao longo do tempo, mas que, essencialmente, permanece inalterada, pois é uma questão estrutural que não pode ser resolvida em uma formação econômico-social naturalmente excludente. (YAZBEK, 2001, 2008)

Nesse sentido, é possível afirmar que

a política social não se fundou nem se funda, sob o capitalismo, numa verdadeira redistribuição de renda e riqueza. Observa-se que a política social ocupa certa posição político-econômica, a partir do período histórico fordista-

keynesiano. Percebe-se que a economia política se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas e, portanto, o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade. Sem esse olhar, pode ficar prejudicada a luta política em torno das demandas concretas dos trabalhadores, frequentemente obstaculizadas, hoje pela alardeada "escassez de recursos". (...) Constata-se, que a política social - que atende às necessidades do capital e, também, do trabalho, já que para muitos trata-se de uma questão de sobrevivência - configura-se, no contexto da estagnação, como um terreno importante da luta de classes: da defesa de condições dignas de existência, face ao recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho. (BERING, 2022, p. 24)

Considerando tais análises, compreendemos que as políticas sociais desempenham um papel na mediação de conflitos sociais ao abordar algumas das consequências da desigualdade e da exploração capitalista. No entanto, elas, por si só, não são capazes de superar as contradições fundamentais do sistema e, portanto, podem ser consideradas insuficientes para uma transformação *radical* da sociedade. Mas é necessário considerar o papel fundamental que essas políticas exercem na mitigação dos impactos mais severos e emergenciais do capitalismo sobre a classe trabalhadora. Indo além, elas podem servir como forma de mobilização da classe trabalhadora: a luta por políticas sociais mais abrangentes pode ser uma maneira de organizar e unificar trabalhadores em torno de suas demandas.

Dessa forma, a Política Social Pública permite aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental entre outros. É nesse sentido que as políticas públicas devem estar voltadas para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado. (YAZBEK, 2008, p.78)

Como abordado, a política social está sujeita a mudanças e alterações devido aos conflitos de interesses internos e às relações contraditórias entre a sociedade e o Estado, sendo condicionadas pelas características e particularidades deste último. Assim, para compreender a política social contemporânea se faz necessário considerar suas especificidades no contexto neoliberal, sobretudo nos países periféricos, como o Brasil.

2. Política Social no Contexto Neoliberal: questão social como pobreza

Para Netto e Braz (2012), o capitalismo não pode se livrar de suas limitações intrínsecas, expressas em suas crises, mas pode se liberar das regulações e freios sociopolíticos, como se viu nos últimos 30 anos.

Assim, a particularidade do capitalismo contemporâneo é dismantelar as regulamentações que lhe foram impostas, como fruto da luta dos trabalhadores. O resultado é o desmonte dos vários modelos de *Welfare State*, com a redução dos direitos sociais, considerados *privilégios*, e a eliminação das garantias do trabalho em prol do processo de *flexibilização*, que será abordado adiante. Mas o grande capital necessita, para seu livre movimento, eliminar as barreiras sociopolíticas, e não somente daquelas relacionadas ao trabalho. Um exemplo são as defesas alfandegárias, que paulatinamente deram lugar a acordos comerciais que permitem um livre fluxo de mercadorias e capitais, mas não de pessoas²⁶.

Behring (2022) aponta que o enfraquecimento do liberalismo no final do século XIX e início do século XX se deu como resultado de processos político-econômicos, com destaque para dois. Primeiramente, o crescimento do movimento operário, que adquiriu uma importância política significativa, forçando a burguesia a ceder em termos de direitos de cidadania política e social, a fim de evitar perdas ainda maiores. A vitória do movimento socialista na Rússia em 1917 também desempenhou um papel crucial ao forçar uma postura defensiva do capital em relação ao movimento operário. Além das transformações no mundo da produção com a introdução do fordismo. Em segundo lugar, a concentração e monopolização do capital substituiu a ideia do empreendedor individual e moralmente orientado pelo domínio de grandes monopólios e a fusão entre o capital financeiro e industrial. Isso transformou o mercado e a criação de empresas, com um maior volume de investimento e empréstimos bancários. O segundo processo igualmente relevante envolveu a concentração e monopolização do capital, minando a visão liberal do empreendedor individual orientado por princípios morais. Progressivamente, o mercado passou a ser dominado por grandes monopólios, e o estabelecimento de novas empresas passou a depender de substanciais investimentos, muitas vezes obtidos por meio

²⁶ Netto e Braz (2012) destacam que os grupos monopolistas e seus Estados representantes, embora declarem a pretensão do fim de todas as barreiras a mercadorias e capitais, acabam por manter limites que protegem seus mercados nacionais. Ademais, apesar do processo de globalização ser apontado como benéfico para a integração entre os países, ainda se impõem barreiras ao fluxo de *força de trabalho*, com foco nos trabalhadores de baixo e médio nível de qualificação. O que se vê na atualidade é a grave crise humanitária que se tornou a questão do refúgio, com as graves situações veiculadas cotidianamente na mídia: mortes nas fronteiras, crianças em gaiolas, xenofobia crescente. E enquanto isso, o presidente norte-americano Donald Trump lutava para construir um muro na divisa com o México, recebendo apoio de líderes como o presidente Jair Bolsonaro.

de empréstimos bancários, resultando em uma verdadeira integração entre o capital financeiro e industrial.

A competição intensa entre grandes empresas de base nacionais transcendeu fronteiras e se tornou confronto aberto nas duas guerras mundiais. No entanto, o divisor de águas significativo foi a Crise de 1929, ou *Grande Depressão*, quando as elites políticas e econômicas começaram a reconhecer os limites do mercado deixado à sua própria sorte. Inicia-se nos EUA com o colapso da Bolsa de Nova Iorque em 24 de outubro de 1929 e se espalha globalmente, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era anteriormente. A crise levou à desconfiança em relação aos princípios do liberalismo econômico e desencadeou uma crise de legitimidade do capitalismo, paralelamente à Revolução Socialista de 1917. (BERING, 2022)

A autocrítica limitada da burguesia encontrou expressão teórica em John Maynard Keynes, notavelmente em sua obra "A Teoria Geral", de 1936. Influenciado pelos eventos da década de 1920, Keynes se afastou da ortodoxia econômica em que foi treinado. A depressão generalizada e o desemprego de recursos produtivos o levaram a questionar pressupostos clássicos e neoclássicos da economia. Ele via a economia como uma ciência moral e não natural, discordava da Lei de Say (Lei dos Mercados), que afirmava que a oferta cria sua própria demanda, e desafiou o conceito de equilíbrio econômico, que sustentava a autorregulação da economia capitalista. Keynes argumentou que diante da natureza volátil do comportamento dos empresários, o Estado deveria intervir na economia por meio de medidas econômicas e sociais para estimular a demanda efetiva, fornecer meios de pagamento e garantir investimentos, inclusive aceitando déficits públicos para controlar as flutuações econômicas. Segundo ele, o Estado desempenha um papel crucial na restauração do equilíbrio econômico por meio de políticas fiscais, de crédito e de gastos, incluindo investimentos durante períodos de recessão para estimular a economia. Isso resultaria em déficits orçamentários sistemáticos. Durante fases de prosperidade, o Estado deveria manter altos níveis de tributação para criar superávits, que seriam usados para pagar dívidas públicas e criar um fundo de reserva a ser investido em períodos de recessão. (BERING, 2022)

Assim, o desenvolvimento do capitalismo pós-Segunda Guerra Mundial teve como pilares teóricos o Keynesianismo e o pacto fordista, que incluiu a produção em massa e o consumo em massa, bem como acordos coletivos com trabalhadores do setor monopolista para melhorar a produtividade. Esses elementos foram essenciais para a formação do Estado de Bem-Estar Social, impulsionados pela Guerra Fria e pelo

armamentismo. Isso representou a reintrodução do Estado como um mediador civilizador na economia. (BERING, 2022)

O termo *Welfare State*, ou Estado de bem-estar social se refere ao modelo surgido no pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente nos países europeus. Esse modelo se caracteriza pela intervenção estatal na economia e na sociedade, com o objetivo de garantir a proteção social e a redistribuição de renda. O Estado de bem-estar social é baseado em três pilares: a universalidade dos direitos sociais, a solidariedade entre os cidadãos e a responsabilidade do Estado em prover serviços públicos. Ele tem, portanto, uma conotação histórica (o segundo pós-guerra) e institucional (Estado capitalista de inspiração keynesiana, regulador e provedor de benefícios e serviços sociais). Em contrapartida, a política social, definida anteriormente, pode ser implementada em diferentes modelos de Estado, incluindo o Estado de bem-estar social, mas também em outros modelos, como o Estado liberal ou o Estado neoliberal. Portanto, o *Welfare State* se difere da política social, pois o primeiro se refere a um modelo de Estado de bem-estar social, enquanto a segunda é um conjunto de ações que podem ser implementadas em diferentes modelos de Estado. (PEREIRA, 2008, 2013)

Portanto, nos países do centro-norte europeu, o Estado de Bem-estar social era fundamentado no modelo *beveridgiano*²⁷, que trouxe críticas significativas ao modelo previdenciário previamente conhecido, o modelo *bismarckiano*²⁸. Enquanto o primeiro modelo tinha como foco a redução da pobreza, o segundo tinha como objetivo garantir uma renda aos trabalhadores em situações de ausência de emprego, minimizando os riscos sociais. Atualmente, os sistemas de seguridade social frequentemente incorporam elementos de ambos os modelos, tornando raro encontrar um modelo "puro". No contexto do Brasil, a lógica do modelo de Bismarck prevalece na previdência social, enquanto a

²⁷ “Durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1942, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do *welfare state*. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios (BEVERIDGE, 1943; CASTEL, 1998).” (BOSCHETTI, 2009b, p. 324).

²⁸ “O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (BOSCHETTI, 2003). Esse modelo orientou e ainda sustenta muitos benefícios da seguridade social, sobretudo, os benefícios previdenciários.” (BOSCHETTI, 2009, p. 324).

abordagem de Beveridge é mais evidente na área da saúde e assistência social. (BOSCHETTI, 2009b).

Tais países experimentaram uma situação de quase pleno emprego. Com a expansão da seguridade social, não apenas os benefícios provenientes do emprego eram assegurados²⁹, mas também os benefícios de assistência³⁰, que contribuíam para a redução das desigualdades e atendiam às necessidades particulares. Dessa forma, foi introduzida a lógica da assistência, que se baseia nos direitos sociais não vinculados a contribuições preexistentes. (BOSCHETTI, 2009b).

A seguridade social passa a ter outra lógica de funcionamento: os trabalhadores que recebem rendimentos abaixo de um determinado teto têm direito a receber, mensalmente, benefícios da seguridade social (mesmo aqueles que não contribuíram diretamente), destinados a reduzir o seu gasto com moradia, saúde, educação. O trabalhador desempregado, ou mesmo aquele que tem emprego e salário, mas precisa pagar aluguel, recebe da seguridade social, como direito à assistência social, uma prestação mensal na forma auxílio moradia, calculado em função de seu salário, do valor do aluguel e da composição familiar. Nesse caso, a seguridade social possui uma lógica social não securitária que torna seus benefícios compatíveis com o trabalho/emprego. Trata-se de um direito complementar que contribui para a redução da desigualdade social, não sendo incompatível com o trabalho, e que não deve substituir o trabalho. (BOSCHETTI, 2009b, p. 328)

Porém, os "Anos de Ouro" do capitalismo regulado começaram a enfraquecer no final dos anos 60. As taxas de crescimento diminuíram, o Estado enfrentou dificuldades para manter suas funções mediadoras na sociedade, e a absorção das novas gerações no mercado de trabalho foi complicada devido às tecnologias de economia de mão de obra. O pleno emprego, um pilar fundamental desse período, tornou-se inatingível. Ocorre um grande aumento das dívidas públicas e privadas. A eclosão dos movimentos sociais a partir de 1968 e a grande recessão, estimulada pelo aumento dos preços do petróleo em 1973, marcam o declínio dos direitos da cidadania baseada na proteção social nos países centrais - realidade que estava comprometida nos países periféricos, em que esse Estado de Bem-Estar não se efetivou concretamente. As elites políticas e econômicas responsabilizam o Estado, especialmente em áreas como as políticas sociais, pela crise. (BERING, 2022)

Nos anos 70 do século XX, surgem persistentes dúvidas quanto à viabilidade econômica do Estado de Bem Estar universalista, com influência beveridgiana e keynesiana. Isso porque a articulação: trabalho, direitos e proteção social que configurou os padrões de regulação sócio-estatal do Welfare State, passa por mudanças. São mudanças que se explicam nos marcos de reestruturação do

²⁹ A exemplo do seguro-desemprego, aposentadorias, pensões e seguro saúde.

³⁰ "Prestações assistenciais mensais para famílias monoparentais, para pessoas com deficiência, para idosos de baixa renda, para pagamento de aluguel a famílias de baixa renda, entre outras." (BOSCHETTI, 2009b)

processo de acumulação do capital globalizado, que altera as relações de trabalho, produz o desemprego e a eliminação de postos de trabalho. Essas mudanças vem sendo implementadas por meio de uma reversão política conservadora, assentada no ideário neoliberal que erodiu as bases dos sistemas de proteção social e redirecionou as intervenções do Estado no âmbito da produção e distribuição da riqueza social. Na intervenção do Estado observa-se a prevalência de políticas de inserção focalizadas e seletivas para as populações mais pobres (os invalidados pela conjuntura), em detrimento de políticas universalizadas para todos os cidadãos. (YAZBEK, 2008, p. 81)

Netto e Braz (2012) esclarecem que o conjunto ideológico utilizado para legitimar a estratégia desenvolvida pelo capital a partir de então foi difundido sob a denominação de *neoliberalismo* – teses conservadoras defendidas por Hayek desde os anos 1940. Segundo Harvey (2008):

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (p. 15).

O autor esclarece ainda que, seguindo esta teoria, as ações do Estado nos mercados, uma vez estabelecidos, deveriam ser limitadas ao mínimo possível, pois o ele possivelmente não conseguiria compreender completamente os sinais de mercado (como os preços). Além disso, poderosos grupos de interesse fatalmente iriam distorcer e corromper as intervenções estatais em seu próprio benefício, sobretudo nas democracias.

Essa ideologia legitima precisamente o projeto do capital monopolista de romper com as restrições sociopolíticas que limitam a sua liberdade de movimento. Seu primeiro alvo foi constituído pela intervenção do Estado na economia: o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado – e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra *reforma* perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; *a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contrarreforma(s), destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais* (NETTO; BRAZ, 2012, p. 227).

A virada ocorreu no final dos anos 60 e, especialmente, a partir de 1973, com a reversão do ciclo econômico. Os neoliberais culpavam os sindicatos e os gastos sociais do Estado pelo aumento da inflação e pela crise econômica. A abordagem neoliberal para superar a crise incluía um Estado forte para enfraquecer os sindicatos e controlar a moeda, um Estado com gastos sociais e regulamentações econômicas mínimos, a busca pela estabilidade monetária, disciplina fiscal, reforma tributária que beneficiava os

rendimentos mais altos e a redução dos direitos sociais, que desvinculava a política social dos direitos sociais, um pacto político característico do período anterior. Somente no final dos anos 70 e início dos anos 80, essas sugestões foram efetivamente implementadas como políticas governamentais, com líderes como Margaret Thatcher no Reino Unido em 1979, Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1980 e Helmut Kohl na Alemanha Ocidental em 1982. (BERING, 2022)

Na América Latina, pode-se identificar uma “virada continental para o neoliberalismo” no final dos anos 80, mediada pelas características políticas e econômicas da região: o forte autoritarismo político e a pobreza. **No Brasil, temos uma espécie de chegada tardia do neoliberalismo**, o que tem relação com a força do processo de redemocratização e questões político-econômicas internas. Tanto que conseguimos inscrever o conceito de seguridade social na Constituição de 1988 (Cf. Behring, 2003). Para Anderson, o neoliberalismo é constituído por “um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem”, ou seja, destinado a disputar hegemonia. (BERING, 2022, p. 13, grifo nosso)

Draibe (1988) afirma que o neoliberalismo passou por duas fases distintas. A primeira fase envolveu a crítica ao keynesianismo e ao Estado de Bem-Estar Social. A segunda fase foi mais propositiva e enfatizou a focalização, privatização e descentralização em relação aos programas sociais. Nessa fase, o objetivo era reduzir a universalidade das ações sociais, cortar gastos públicos e equilibrar as finanças do setor público. Essa abordagem resultou em uma política social residual que abordava apenas questões que o mercado, a comunidade e a família não conseguiam resolver. A principal proposta desse período foi a renda mínima, combinada com a solidariedade através de organizações da sociedade civil. No entanto, a renda mínima não poderia ser muito alta, para evitar desincentivar o trabalho, refletindo uma ética de trabalho em um mundo com escassez de oportunidades de emprego para todos.

Ao final dos anos 90, o resultado global deste programa, que rejeita a intervenção política e, por extensão, a política social, é altamente desanimador. Ocorre um aumento significativo da pobreza, desemprego e desigualdade, ao mesmo tempo em que a concentração de renda se amplia exponencialmente em todo o mundo. Além disso, as taxas de crescimento econômico são inexpressivas, ao passo que as dívidas públicas e privadas aumentam, com a predominância de capital especulativo em detrimento do investimento produtivo, como ilustra claramente a situação da dívida pública no Brasil. (BERING, 2022)

Do ponto de vista político, observa-se uma **crise da democracia**, com visível esvaziamento das instituições democráticas, por uma lógica economicista, autoritária e tecnocrática, assumida pelos poderes executivos, cuja maior expressão são as práticas decretistas. No terreno da cultura, vê-se o

aprofundamento do **individualismo**, do **consumismo** e do **pensamento único**. (BERING, 2022, p. 14, grifo nosso)

A autora ainda argumenta que a incompatibilidade entre acumulação de riqueza e equidade social decorre de fatores estruturais e conjunturais, com raízes históricas e geopolíticas específicas. Isso leva a perceber o Estado de Bem-Estar Social como um resultado de escolhas político-econômicas condicionadas, que, mesmo em países bem-sucedidos, não conseguiram eliminar totalmente as desigualdades. Mesmo quando o Estado amplia seu papel e regula a economia sob a influência do capital, as condições subjacentes que perpetuam a desigualdade não desaparecem. Nessa perspectiva, a evolução da política social enquanto estratégia anticíclica se deu principalmente durante a era do keynesianismo. No entanto, anteriormente, houve movimentos impulsionados pelo movimento operário preocupados com a insegurança que caracteriza a condição de trabalhador, como o desemprego, invalidez, doença e velhice. Em vez de depender da caridade pública ou privada, o movimento operário defendeu a criação de sistemas de seguros sociais voluntários e, mais tarde, obrigatórios, para cobrir essas perdas. Esse processo levou ao princípio da segurança social, onde os trabalhadores deveriam ter proteção contra qualquer perda de renda. Essa ideia subjacente à segurança social promove a solidariedade entre classes e dentro delas, bem como visa a evitar a formação de um subproletariado que afetaria os salários diretos dos trabalhadores. A partir desse ponto, o Estado, como gestor de medidas anticrise, implementou sistemas nacionais de seguridade social com contribuições de três partes (normalmente), financiados por meio de poupanças forçadas, o que resultou em uma certa distribuição mais equitativa de renda.

Mas a conservação do êxito da estratégia keynesiana, aponta Behring, enfrentou limitações estruturais devido à busca por superlucros vinculada à revolução tecnológica constante, aumento da capacidade de resistência e a acentuação do processo de monopolização do capital – componentes que formam a base da crise que se forma no fim da década de 1960. O custo da estratégia keynesiana foi o aumento das dívidas públicas e privadas, bem como crises fiscais e inflação. As despesas necessárias para manter a regulação do mercado também levaram a política social à crise.

Mas a política social é uma estratégia política e econômica fato do qual decorre uma crise de legitimação política articulada à queda dos gastos na área social, já que o suporte dos benefícios e serviços sociais tornou-se decisivo para a vida cotidiana de milhões de famílias, e as políticas e os direitos sociais foram também uma conquista dos trabalhadores no terreno da luta de classes como se viu antes. (BERING, 2022, p. 17)

No cenário atual, o Estado, apesar de controlar uma parte substancial da riqueza socialmente produzida e dos aspectos do processo produtivo e reprodutivo, vai gradativamente perdendo sua eficácia, em função da contradição entre a pressão para uma expansão da sua regulação estatal, e por outro lado, a *supercapitalização* impulsionada pela queda das taxas de lucro. O capital aceita a regulação estatal somente quando esta aumenta seus lucros, servindo como um pressuposto fundamental para seu funcionamento. Dentro de certos limites, a redistribuição de recursos na forma de salários indiretos e serviços sociais é aceitável, especialmente quando respaldada pelas lutas dos trabalhadores e pelo discurso da cidadania. (BERING, 2022)

O ataque neoliberal às políticas sociais, justificado pela crítica ao excessivo paternalismo do Estado de Bem-Estar Social, não surpreende, pois a intervenção estatal pode afetar as regulamentações em benefício do capital. A crise fiscal, resultante do aumento das demandas sobre o orçamento público e da escassez de recursos, amplia a disputa pela alocação de fundos públicos. Assim, as dinâmicas e contradições do capitalismo tardio³¹ têm consequências substanciais. Embora o desemprego estrutural indique a necessidade de programas sociais expandidos, contraditoriamente, a crise das estratégias keynesianas e a busca por lucros extras apontam para uma redução nos gastos sociais. É importante observar que, apesar dos debates entre neoliberais e monetaristas, a política social frequentemente é uma das áreas menos priorizadas, dependendo das decisões políticas, econômicas e sociais de cada governo, assim como de sua relação com a classe trabalhadora e seu papel no contexto do sistema capitalista global. Essas decisões resultam de conflitos durante processos de negociação e luta de classes, muitas vezes ocorrendo em contextos desiguais nas arenas de negociação disponíveis em um Estado democrático, o que pode desencadear conflitos também fora das instituições políticas tradicionais. (BERING, 2022)

O capitalismo contemporâneo, ou *tardio*, também é marcado pelo processo de *financeirização do capital*. Como resultado da superacumulação e da queda das taxas de lucro na esfera industrial, a partir dos anos setenta e oitenta, tem-se um montante de capital, em forma de capital dinheiro. Parte dele é investida na produção, e outra fração considerável permanece na esfera da circulação, sendo valorizada através dos juros. Tal processo vem se intensificando na contemporaneidade, dando origem a uma classe de

³¹ De acordo com Mandel (1982), que propôs uma periodização do capitalismo, argumentando que seu desenvolvimento passou por diferentes fases históricas, identificando três principais períodos: capitalismo competitivo ou concorrencial, a partir de 1848, capitalismo monopolista ou imperialismo, ao final do século XIX e início do XX, e o capitalismo tardio, a partir do final da Segunda Guerra.

capitalistas que se mantêm exclusivamente deste capital dinheiro – os chamados *rentistas*. Soma-se a isso ao aumento do *capital fictício*, entendido como ações e títulos que não guardam valores em si mesmos, sendo apenas um título de propriedade que dá direito a um rendimento. (KOSLOV, 1981 *apud* NETTO; BRAZ, 2012). Tal aumento não está correlacionado a massa de valores reais, sendo explicitamente *especulativo*.

A financeirização do capitalismo contemporâneo deve-se a que as transações financeiras (isto é: as operações situadas na esfera da circulação) *tornaram-se sob todos os sentidos hipertrofiadas e desproporcionais em relação à produção real de valores* – tornaram-se predominantemente *especulativas*. Os rentistas e possuidores do capital fictício (ações, cotas de fundos de investimentos, títulos de dívidas públicas) extraem ganhos sobre valores frequentemente *imaginários* – e só descobrem isso quando, nas crises do “mercado financeiro”, papéis que, à noite, “valiam” X, na bela manhã seguinte passam a “valer” –X ou, literalmente, não “valer” nada, como foi o caso dos compradores de títulos da norte-americana *Enron*, num escândalo que explodiu em 2001 e que não foi o único (...). (NETTO; BRAZ, 2012, p. 232)

Nesse contexto, é possível compreender a situação das dívidas públicas dos países periféricos, que crescem constantemente, gerando um grande déficit e se tornando impagáveis, comprometendo grande parte do Produto Interno Bruto (PIB). No caso brasileiro, em 2022 o gasto anual com o pagamento de juros e amortizações da dívida foi de R\$1,879 trilhões, consumindo 46,30% do orçamento federal. Enquanto isso, o gasto com a saúde representou 3,37%, com a educação 2,70% e a assistência social 4,77%³². Mesmo com os pagamentos feitos, a despesa ainda permanece numa crescente, tendo em vista as emissões de novos títulos em função dos gastos estatais serem maiores do que as receitas.

³² Informações disponíveis em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/>. Acesso em 05, set. 2023.

Figura 1. Orçamento federal executado em 2022.



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2023).

Em todo o mundo a atuação do sistema financeiro tem produzido fraudes, quebras e crises que são assumidas pelo setor estatal sem contrapartida alguma, gerando dívidas públicas. Uma vez geradas, tais dívidas não param de crescer, pois seus altos custos, condições abusivas e condicionamentos impostos por organismos internacionais levam à sua perenização. O papel do endividamento da América Latina demonstra tais assertivas: o processo começou como um meio de absorver crise de excesso de liquidez financeira na década de 1970 e tem servido para fomentar escravidão econômica, interferência política, apropriação de recursos financeiros, riquezas naturais e patrimônio público através das privatizações, funcionando como um mecanismo de dominação que privilegiou o sistema financeiro privado. (FATTORELLI, 2013, p. 18)

Diante do quadro então instaurado, os organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, passam a fazer uma série de recomendações de ajustes fiscais, através de *reformas* que supostamente equilibrariam as contas públicas. Num primeiro momento, tais ajustes são baseados no receituário do *Consenso de Washington*, que gerou uma série de cortes nas políticas sociais e tinha como objetivo prioritário estabilizar a economia, atendendo aos interesses externos. FMI e Banco Mundial recomendaram a redução de gastos públicos, revisão da previdência pública a fim de obter superávits fiscais primários, liberalização, abertura comercial, desregulamentação dos mercados e privatização (MAURIEL, 2013).

Nestes processos, Maranhão (2012) destaca que o processo de financeirização e mundialização do capital, somado à política neoliberal, gerou grande impacto nas condições de vida e trabalho da população. Diante deste quadro,

(...) em meados da década de 1990 inicia-se um processo no qual organizações multilaterais como o FMI e o Banco Mundial começam a admitir que a ortodoxia do Consenso de Washington, baseada no louvor aos mercados livres, não vinha oferecendo respostas políticas adequadas para garantir a *administração dos conflitos* e a *boa governança* dos mercados internacionalizados, principalmente dos denominados *mercados emergentes*. Até mesmo ideólogos do grande capital, como o ex-presidente do Banco Mundial Joseph Stiglitz (2002), passam a discordar sobre a forma como vinha sendo conduzido o consenso político em torno das propostas capitalistas de *globalização econômica* (MARANHÃO, 2012, p. 84).

Nesse sentido, Iamamoto (2019) aponta que as dívidas públicas e o mercado acionário das empresas são inteiramente dependentes das decisões políticas dos Estados e do apoio fornecido pelas políticas fiscais e monetárias. Esses elementos desempenham um papel crucial na criação de uma via dupla que afeta negativamente o padrão de vida dos trabalhadores, impulsionada pelos Estados nacionais. Por um lado, tem-se a privatização do Estado, o desmantelamento das políticas públicas e a mercantilização de serviços, acompanhados pela flexibilização das leis de proteção ao trabalho. Isso se combina com a desigualdade na distribuição de renda e com uma tributação mais leve sobre os rendimentos mais altos, resultando em uma carga tributária mais pesada para a maioria dos trabalhadores. Por outro lado, os investimentos no mercado de ações das empresas são baseados nas expectativas de lucros futuros das empresas e têm um impacto silencioso, influenciando as políticas de gestão e a redução de mão de obra, o aumento da intensidade do trabalho e da jornada, estimulando a competição entre os trabalhadores em períodos recessivos, o que dificulta a organização sindical. Isso também envolve a adoção de tecnologias que economizam mão de obra, a busca pelo consentimento dos trabalhadores em relação às metas empresariais e resulta em uma ampla regressão dos direitos trabalhistas, alterando significativamente o cenário do mercado de trabalho.

Visando a manutenção da legitimidade do projeto de desenvolvimento capitalista, os organismos multilaterais passam a incorporar discussões sobre o combate à pobreza, com a participação de teóricos que compuseram a equipe que elaborou o *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH). Assim, de acordo com o discurso oficial, o desenvolvimento deveria não somente recuperar as taxas de lucro, mas também gerar crescimento econômico, equidade e *inclusão social* (MARANHÃO, 2012).

Essa “nova agenda” poderia ser interpretada, em certa medida, como uma resposta dos defensores (e legitimadores) do sistema aquelas críticas, a partir da incorporação de alguns dos pontos por elas levantados — um dos efeitos da crítica levantados por Boltanski (1999, p. 71). Ou seja, diante da necessidade de levar em consideração os efeitos sociais nefastos resultantes da implementação da agenda do ajuste, a retórica internacional começa a se transformar e passa a levar em consideração o “lado social” e a centrar-se na questão do “combate à pobreza”. (UGÁ, 2009, p. 128)

A autora ainda aponta que o discurso internacional sobre a pobreza, ao invés de refletir mudanças significativas, compartilhou os princípios ideológicos das estratégias neoliberais. Isso significa que o mundo social subjacente ao tratamento da questão social sob o conceito de "pobreza" está intrinsecamente ligado ao mundo social característico do neoliberalismo. Embora as organizações internacionais expressem preocupação com o aspecto humano e social em suas propostas de políticas de "desenvolvimento", é fundamental distinguir o que exatamente constitui esse conceito de "humano" e "social".

Os “Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial”, ou *World Development Reports*, produzidos pelo Banco Mundial, tiveram duas edições que abordavam o tema. A edição de 1990, intitulada “Pobreza”, reconhece que mesmo frente a um intenso desenvolvimento, havia uma massa de pessoas vivendo na pobreza. Assim, o relatório afirma buscar compreender essa realidade, mensurá-la e propor medidas para sua superação. A pobreza aí é definida como “a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 26).

O padrão de vida mínimo seria medido pelo consumo, ou seja, o gasto com alimentação e outras necessidades básicas, tendo por base, portanto, critérios financeiros:

Para transformar a definição de “padrão de vida mínimo” num instrumento mais objetivo de definição do que é ser pobre, o Banco Mundial propõe a utilização da “**linha de pobreza**”, que **separa os pobres dos não-pobres** a partir de um valor estipulado para o “**padrão de vida mínimo**”. O valor proposto varia entre US\$275 e US\$ 370 por pessoa por ano, ou seja, em torno de um dólar por dia por pessoa. É, portanto, baseado em critérios de renda. (UGÁ, 2009, p. 132, grifo nosso)

Já o relatório de 2000/2001 propôs uma ampliação do conceito de pobreza, abarcando as suas múltiplas dimensões. Ela é então definida como “privação acentuada de bem-estar”. Apesar de destacar as "múltiplas dimensões" da pobreza e introduzir novos elementos, tal abordagem denota ambiguidade. Ao tentar estabelecer quem se enquadra na categoria de pobreza e propor critérios para medi-la, ou seja, quantificar o número de pessoas pobres ou a proporção de pobres em um determinado país, o relatório de 2000/2001 opta por se concentrar na privação em várias dimensões, em especial, nas diversas privações enfrentadas pelas pessoas de baixa renda. Embora reconheça as

múltiplas privações, segue utilizando-se de indicadores monetários para definir quem é pobre e quem não é – a mesma linha de pobreza de 1990. (UGA, 2009)

Por outro lado, em 1990 - mesmo ano em que o *World Development Report* sobre a pobreza é publicado pelo Banco Mundial, também é divulgado o primeiro *Human Development Report*, do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD). O relatório, que foi o primeiro de uma série, erguia o tema do “desenvolvimento humano” e apresentava uma nova abordagem para a análise do desenvolvimento e da pobreza, não limitando-a a esfera econômica. Seu criador, Mahbub ul-Haq, do Paquistão, contou com a colaboração do amigo Amartya Sen, da Índia, e de outros pensadores da temática do desenvolvimento humano. As ideias de Sen exerciam influência nos relatórios do Banco Mundial, mas é no PNUD que elas são incorporadas de forma mais ampla. Assim, ele participa da elaboração de diversos relatórios, tendo sido reconhecido com o Prêmio Nobel de Economia em 1998.

As teses defendidas por Amartya Sen renovam as promessas liberais, baseadas no pensamento de Adam Smith e defendendo o mercado como regulador absoluto da vida social. Indo além, para Sen, apenas a economia de mercado poderia oferecer as *oportunidades sociais* que possibilitariam a constituição do que ele designa como *desenvolvimento como liberdade*. Diante do aumento da pobreza nos países periféricos, Sen defende uma nova forma de análise do desenvolvimento humano e social, que leve em consideração não somente a renda ou consumo dos indivíduos, mas também o que chamou de *capacidades humanas básicas*. Portanto, deveriam ser consideradas as “oportunidades sociais abertas (saúde, renda mínima, educação básica, etc.) que objetivam o desenvolvimento das capacidades humanas dos agentes empreendedores individuais” (MARANHÃO, 2012, p. 93).

Então, para Sen, não se trava o combate à desigualdade econômica ou à pobreza através de intervenções na redistribuição de renda ou muito menos de uma ingerência na estrutura de propriedade. O que interessa para a sua concepção de desenvolvimento é o **oferecimento de condições sociais básicas para que os agentes individuais conquistem seu lugar na competitividade do mercado livre** (MARANHÃO, 2012, p. 95, grifo nosso).

Segundo este pensamento, o desenvolvimento pode ser caracterizado como a eliminação das privações de liberdade. Nesse sentido, as políticas sociais serviriam como instrumento de ampliação da liberdade de oportunidades e capacidades individuais de escolha, desde que não interferissem no desenvolvimento do mercado (idem).

Longe de romper com o axioma neoliberal, segundo Netto (2004, p. 72), de um “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital”, o objetivo

principal da concepção de *desenvolvimento como liberdade*, presente na obra de Amartya Sen, é renovar as promessas liberais que, ao anunciarem um horizonte de desenvolvimento econômico com *justiça social*, mantêm e aprofundam a dinâmica de financeirização/mundialização do capital. (MARANHÃO, p. 101)

Em 1995, a mobilização para o enfrentamento à pobreza ganha enfoque internacional na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social. Em 1997, o relatório anual do PNUD é publicado, com o título “Desenvolvimento Humano para Erradicar a Pobreza”, tendo como objetivo compreender e analisar esse desafio sob a perspectiva de *desenvolvimento humano*. Assim,

O desenvolvimento humano é definido como um processo de alargamento das escolhas das pessoas. **A pobreza, por sua vez, é entendida como negação das oportunidades e escolhas mais elementares para desenvolvimento humano.** É a abordagem das “capacidades” que fundamenta a definição de pobreza, enfatizando, assim, as noções de Amartya Sen (2000; 2001) de privação de “capacidades básicas para funcionar” (PNUD, 1997, p. 16), ou seja, a privação de oportunidades e liberdades da pessoa para realizar níveis mínimos aceitáveis de “funcionamentos”, como viver uma vida longa, saudável e criativa, e gozar de um padrão de vida decente, liberdade, dignidade, respeito próprio e dos outros, por exemplo. (ibidem, p. 5) (UGÁ, 2009, p. 159, grifo nosso)

Seguindo nessa mesma perspectiva, no relatório de 2010 – “A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano” - são introduzidos novos indicadores que buscam medir a desigualdade multidimensional, as disparidades de gênero e a privação extrema: o IDH Ajustado à Desigualdade³³, o Índice de Desigualdade de Gênero³⁴ e o Índice de Pobreza Multidimensional³⁵. O relatório aponta que a preocupação com a equidade no desenvolvimento humano deve se materializar na atenção às desigualdades, sob diversos aspectos do desenvolvimento humano, incluindo saúde, educação e renda, e considerando as particularidades de grupos específicos. As causas das desigualdades, apontadas pelo documento, são a discriminação (de gênero, raça, etnia, orientação sexual, religião ou deficiência), que interferem no acesso a oportunidades econômicas, serviços básicos como saúde e educação, e participação na vida pública; “exclusão social”, que pode ser causada por fatores como a pobreza, a falta

³³ “Uma medida do nível médio de desenvolvimento humano das pessoas numa sociedade onde a desigualdade é um fator tido em consideração. Regista o IDH da pessoa média na sociedade, que é inferior ao IDH agregado quando existe desigualdade na distribuição de saúde, educação e rendimento. Em casos de perfeita igualdade, o IDH e o IDHAD são iguais; quanto maior a diferença entre ambos, maior é a desigualdade.” (PNUD, 2010, p. 28)

³⁴ “Uma medida que regista a perda em relação às metas devido a disparidades entre gêneros nas dimensões de saúde reprodutiva, capacitação e participação na população ativa. Os valores vão de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade total).” (PNUD, 2010, p. 28)

³⁵ “Uma medida que incide nas privações graves ao nível da saúde, educação e padrões de vida que combina o número de pessoas em privação e a intensidade da respectiva privação.” (PNUD, 2010, p. 28)

de acesso a serviços básicos, a falta de moradia adequada e a discriminação; falta de oportunidades econômicas, que pode ser causada por fatores como a falta de investimento em setores econômicos que criam empregos, a falta de acesso a crédito e a falta de acesso a mercados; políticas públicas inadequadas (que não promovem a igualdade de gênero, não garantem o acesso universal a serviços básicos, e políticas que não promovem a proteção social). O documento destaca que o *desenvolvimento humano* pode ser promovido por meio de políticas que visem a expansão das *liberdades* das pessoas, a habilitação das pessoas e dos grupos para que ajam e a expansão da equidade e da justiça. Nesse sentido, caberia o investimento em serviços básicos, a promoção da igualdade de oportunidades, a participação democrática e a proteção social. (PNUD, 2010)

Embora este relatório apresente inovações em relação ao anterior, pode-se constatar através das análises que, de maneira geral, a concepção da "pobreza" para as duas instituições (Banco Mundial e PNUD) é apresentada de forma naturalizada.

Ao analisar o problema do ponto de vista econômico, traçando uma “linha” que determine quem é pobre, a política pública guiada por tal visão busca diminuir o número de pobres, simplesmente movimentando os indivíduos para cima da linha. Ou seja, a política de enfrentamento à pobreza visa a saída da pobreza, e não a emancipação dos sujeitos. (UGÁ, 2009)

Ao lado dessa naturalização, há ainda uma individualização do problema. (...) O problema se desloca, portanto, da sociedade para o indivíduo. A discussão sobre a “pobreza” passa a estar centrada nos “pobres” individualmente. Seja porque lhes faltam recursos, ativos ou capacidades, seja porque não conseguem agir livremente em função dos empecilhos gerados pelas “instituições”. Percebe-se, portanto, que questões concernentes à sociedade, ao Estado, ao sistema social, etc., são tratadas através do ponto de vista das “instituições” conceituadas num vazo reducionista: ou como “recursos” para os indivíduos (por exemplo, as “instituições sociais”, através de conceitos como o de “capital social”) ou como obstáculos às suas ações (ou seja, as instituições estatais, que são ineficazes, ineficientes, enfim, que precisam ser “reformadas”).

Diante da complexificação das expressões da questão social, os ideólogos neoliberais não podem mais abordá-la apenas com a ideia do indivíduo competitivo ou do "empresário de si mesmo". Em vez disso, eles introduzem um novo conceito relacionado a esse tipo de indivíduo: a pobreza, entendida como o oposto do indivíduo plenamente capacitado. A pobreza como conceito é cada vez mais associada, especialmente nos discursos de organismos internacionais, ao indivíduo que ainda não possui os recursos ou *ativos* necessários para competir e superar a linha da pobreza. Essa abordagem transforma a pobreza de uma simples categoria de percepção social em um

conceito construído, que serve para moldar a realidade de acordo com a concepção neoliberal, desempenhando assim um papel crucial no modelo proposto. (UGÁ, 2009)

Tais abordagens apresentam, portanto, limitações significativas. Ao limitar a definição da pobreza a uma questão monetária, as demais dimensões da vida social são desconsideradas, bem como as desigualdades regionais. A forma de mensurar a “linha da pobreza” aparece como subjetiva, que o valor é baseado em critérios e indicadores que são universalizados, em detrimento das particularidades locais. Assim, ao se considerar apenas o fator econômico para definir a pobreza, se torna fácil superá-la: bastaria rebaixar a linha da pobreza e automaticamente um grande número de pessoas/famílias seriam repositicionados acima dela.

Indo além, as definições dos organismos internacionais também não incorporam as causas estruturais da pobreza, bem como suas determinações históricas. Ainda que citem ou responsabilizem certas nuances do capitalismo³⁶, o fazem sob uma perspectiva reformista, propondo melhorias, e não transformações profundas na estrutura social visando a emancipação dos indivíduos.

O endividamento crescente dos países periféricos, agravado pela intensificação do processo de financeirização da economia, é utilizado como justificativa para os *ajustes* recomendados pelos organismos multilaterais, que se expressam nas *contrarreformas*, e na refuncionalização e desmonte das políticas sociais. As ações do Estado passam a ser cada vez mais focalizadas no alívio da extrema pobreza, ao mesmo tempo em que são incentivadas as iniciativas individuais de aquisição de *habilidades*, seguindo a lógica do *empoderamento*, e mascarando, sob o ideário neoliberal, as contradições inerentes à acumulação capitalista. Todo esse processo causa grande impacto nas condições de vida da classe trabalhadora, fragilizando ainda mais os direitos conquistados, sobretudo nos países como o Brasil.

É preciso destacar que, na contramão dos países do centro-norte europeu, a trajetória das políticas sociais nos países da América Latina foi bem distinta. A partir da década de 1920, os países da América Latina estabeleceram sistemas de seguridade social,

³⁶ O relatório de 2010 do PNUD faz menção ao *capitalismo oligárquico*, caracterizando um tipo de sistema econômico em que o poder econômico e político está concentrado nas mãos de uma pequena elite, em detrimento da maioria da população. Seria marcado pela desigualdade econômica e social, pela falta de oportunidades econômicas para a maioria da população e pela falta de participação democrática na tomada de decisões políticas e econômicas. Mas a resposta apontada não seria a superação do capitalismo, mas sim seu aprimoramento. Citando o caso indiano, o documento afirma que os movimentos da política “foram consistentes com um desvio a longo prazo em direção a um capitalismo mais aberto e dinâmico. Embora as formas oligárquicas do capitalismo possam eliminar a forma dinâmica, os movimentos da política alteraram claramente a relação entre as empresas e o Estado.” (PNUD, 2010, p. 114)

adaptados à sua realidade específica. Esses sistemas surgiram em resposta à crescente contradição entre a burguesia e o proletariado a partir da Revolução Industrial. (BOSCHETTI, 2009)

De acordo com Martins (2005), a partir de 1970 a América Latina também passa a se reestruturar em função do padrão neoliberal. Isso se tornou especialmente evidente no Chile, Argentina e Uruguai, consolidando-se em outras regiões durante a década de 90, com a implementação do Consenso de Washington. Durante esse período, as relações de dependência foram reconfiguradas com o objetivo de enfraquecer as políticas de substituição de importações, estabelecendo novas formas e critérios de conexão entre os países centrais e os periféricos.

Aqui também ecoaram os apelos liderados pelo grande capital, de redução no *tamanho* do Estado e de sua intervenção na economia. Porém, essa suposta intenção de diminuir o Estado, diz respeito a apenas algumas de suas atribuições – as voltadas para a garantia de direitos sociais. Um “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 229).

Os avanços constitucionais de 1988, de caráter reformista, ocorreram em um contexto muito específico, caracterizado pelo período de intensificação da democracia após duas décadas de ditadura. No entanto, a partir da década de 1990, sobretudo da implementação do Plano Real em 1994, houve um afastamento do modelo de crescimento desenvolvimentista, muito criticado por sua distribuição desigual do crescimento econômico. Nesse período, ocorre o desmonte e destruição do Estado brasileiro, que representou uma espécie de reconfiguração para torná-lo mais adaptável à lógica do capital. Não surpreendentemente, as classes dominantes brasileiras mostraram uma abordagem pragmática, imediatista, subserviente e antipopular. Assim, ocorreu uma extensa contrarreforma do Estado brasileiro, cujo propósito foi moldado por influências tanto estruturais quanto conjunturais vindas de fontes internas e externas, e também pela orientação política da coalizão de centro-direita liderada por Fernando Henrique Cardoso. Tal reforma só se tornou possível em função de condições que estavam presentes na década de 1980, incluindo a crise econômica e as complexas reviravoltas no processo de democratização do país. (BEHRING; BOSCHETTI, 2016)

Nas propagandas institucionais veiculadas ainda durante o Governo Collor, o Estado era retratado como um grande elefante, que se dizia ter engordado muito em áreas que não eram prioritárias, e se mostrava desajeitado por estar em ambientes inapropriados: em uma casa e em um escritório, atrapalhando a todos e derrubando tudo

ao seu redor³⁷; em uma corrida, saindo em último lugar por não ter condições de competir com os cavalos³⁸; e até em uma academia, fazendo alusão à perda de peso e gordura, após as primeiras privatizações³⁹.

No entanto, a consolidação desses ajustes de acordo com os interesses do FMI e do Banco Mundial ocorreu com a eleição de Fernando Henrique Cardoso e a implementação do Plano Real. É importante notar que essa aproximação se deu mais tardiamente em comparação com outros países. Isso pode ser atribuído à intensa mobilização social das décadas de 70 e 80, bem como ao movimento de oposição ao regime militar durante seu declínio. (CARINHATO, 2008).

De acordo com Behring (2003), o movimento de contrarreforma “implicou uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil” (p. 198). Tal movimento marcou um período de retrocesso para o sistema de proteção social.

As diversas contrarreformas subsequentes, frequentemente apresentadas como medidas de natureza técnica, têm um propósito político claro: dismantelar o sistema de proteção social. Os únicos princípios constitucionais da seguridade social que têm sido rigidamente seguidos são os da seletividade e distribuição. (BOSCHETTI, 2009b).

Os primeiros sinais do desmonte são as contrarreformas, com grande enfoque na previdência⁴⁰, que segundo Boschetti e Salvador:

(...) restringiram direitos, reforçaram a lógica do seguro, reduziram valor de benefícios, abriram caminho para a privatização e para a expansão dos planos privados, para os fundos de pensão, ampliaram o tempo de trabalho e contribuição para obter a aposentadoria. (apud BOSCHETTI, 2009b, p. 332).

Na política de saúde, também se observa um descumprimento sistemático dos princípios estabelecidos na Constituição. O Sistema Único de Saúde (SUS) enfrenta uma crescente precariedade, oferecendo apenas uma resposta mínima às necessidades e sendo inadequado até mesmo para situações de emergência. A falta de investimentos se manifesta na escassez de medicamentos, na carência de profissionais de saúde e nas condições precárias de trabalho. Como resultado, a incapacidade de atender adequadamente às demandas é evidenciada pelas longas filas em busca de atendimento médico. (BOSCHETTI, 2009b).

³⁷ Vídeo disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ljQjA21I_d8. Acesso em 16 set, 2023.

³⁸ Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2WfChfvOO4I>. Acesso em 16 set, 2023.

³⁹ Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E95lYJ1DtD8>. Acesso em 16 set, 2023.

⁴⁰ Realizadas em 1998, 2002 (Governo Fernando Henrique Cardoso) e 2003 (Governo Lula).

Quanto à assistência social, alvo do presente estudo, as políticas são guiadas pela focalização, com ênfase em programas de *transferência de renda*. A limitação de recursos disponíveis para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) reflete a priorização da política econômica, que direciona recursos significativos para o pagamento dos juros da dívida pública. Os repasses de verbas do governo federal para os municípios são reduzidos, indicando uma tendência de decréscimo. (BOSCHETTI, 2009b)

Outro aspecto do desmonte da proteção social é a fragilização dos espaços democráticos de participação e controle, como Conselhos e Conferências - muitos passam a funcionar cada vez mais como instituições pertencentes ao Estado, e não “como espaço autônomo de participação, controle democrático e fiscalização.” (BOSCHETTI, 2009b., p. 334).⁴¹

O orçamento da seguridade também revela o desmonte da proteção social. Não existe diversidade na base de financiamento, como previsto na Constituição: ela é constituída, basicamente, das contribuições dos empregadores e trabalhadores em folha de pagamento. (BOSCHETTI, 2009b).

Assim, quem paga a maior parte da conta da seguridade social são os trabalhadores, com o desconto em folha, sendo que as contribuições sociais baseadas no lucro (CSLL) e faturamento das empresas (Cofins) acabam sendo transferidas para as mercadorias onerando os consumidores. Do ponto de vista das fontes de financiamento, podemos afirmar que a seguridade tem caráter regressivo, pois não transfere renda do capital para o trabalho. (BOSCHETTI, Op. Cit., p. 334).

Outro fator relevante é o destino dado a tais recursos. Historicamente, a prioridade é da previdência, seguida pela saúde e por último a assistência. Porém, tem se observado uma progressiva inversão entre as duas últimas, revelando as tendências das atuais políticas de seguridade.

Assim, para compreender a seguridade social é necessário compreender sua relação com a política econômica, pois a redução dos direitos, a restrição dos espaços de participação e controle democráticos e as reduções dos recursos estão diretamente ligadas à política econômica, que se apropria de grande parte do orçamento da seguridade. Desde 1994, parte dos recursos destinados à seguridade vem sendo utilizada para sustentar a política econômica adotada desde então, sendo canalizada para geração de superávit primário. (BOSCHETTI, Op. Cit.)

⁴¹ Tal tendência ainda está presente. Durante os primeiros meses do Governo Bolsonaro, foi expedido o Decreto nº 9.759, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, incluindo conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns e salas que não haviam sido instituídos por lei específica – um duro golpe à democracia participativa.

Seguindo o receituário internacional, as políticas sociais se tornam cada vez mais focalizadas e de cunho compensatório, seguindo, também, a lógica da terceirização para o setor privado. Ocorre a mercantilização dos serviços públicos na área social, através das parcerias com empresas privadas e ONGs para a execução dos mesmos, fazendo com que eles percam o caráter de direito social. (CARINHATO, Op. Cit.).

E a partir daí presenciou-se o intenso crescimento do chamado “terceiro setor”, que assumia a responsabilidade inerente ao Estado, mercantilizando serviços e desfigurando os direitos sociais.

Ao assumir a presidência da república em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva adere ao receituário neoliberal, embora seja considerado um líder sindical de esquerda, cujo Partido foi considerado o maior da América Latina que defende os interesses dos trabalhadores. Seu governo conseguiu implementar as contrarreformas que o governo FHC não foi capaz de concretizar. Isso foi alcançado, em parte, por meio da cooptação das lideranças sindicais, o que deu a essas medidas uma aparência de consenso. A mesma passividade observada anteriormente, em períodos de restrição dos direitos políticos, continua presente. No entanto, em uma democracia os métodos empregados são diferentes. Os programas de transferência de renda e os estímulos ao consumo conseguem alcançar amplamente a classe trabalhadora, desde os estratos mais desfavorecidos até a classe média. As elites também se beneficiam, graças ao estímulo ao investimento estrangeiro. (SANTOS, 2012a)

Apesar da redução das taxas de desemprego durante um período, não ocorreu uma diminuição da desigualdade social. As condições de exploração da força de trabalho permaneceram inalteradas e, na verdade, houve uma precarização ainda maior do sistema de proteção social devido a políticas focalizadas. As lutas dos trabalhadores e dos movimentos sociais tendiam a se tornar menos ativas, devido à cooptação das lideranças sindicais e dos movimentos sociais.

Nesse contexto, a política social continuou a se concentrar nos mais pobres e miseráveis, com base em programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Isso resultou na redução da questão social a simples pobreza.

Apesar das aparentes oportunidades e da redução das taxas de desemprego, o Brasil não adotou um verdadeiro *Estado de Bem-Estar Social*, nem políticas de pleno emprego universais. Em vez disso, houve um alinhamento com os interesses de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, visando aumentar a extração de excedentes por meio de políticas de cunho social-liberal. Os níveis de desigualdade

permanecem altos, pois na mesma proporção em que a riqueza aumenta, aumenta também a pobreza, visto que “a acumulação e desigualdade são indissociáveis do desenvolvimento capitalista”. (TAVARES, 2009 apud SOARES, 2014, p. 208).

Portanto, as políticas sociais no bojo dos ajustes neoliberais sofrem intensa descaracterização, com uma compreensão limitada dos direitos de cidadania, que foram reduzidos a transferência de recursos financeiros para o alívio emergencial das necessidades da população mais pauperizada.

Nesse sentido, desenvolver o debate sobre o combate à pobreza e à desigualdade fora da referência a direitos e cidadania é abrir espaço para uma política social limitada a uma gestão da pobreza. Dessa forma, são reafirmadas não apenas a naturalidade da pobreza como fenômeno social permanente, mas também a sua manutenção como fato que escapa ao contexto das relações sociais historicamente construídas. A pobreza assim considerada se dissocia do debate sobre organização das relações de trabalho ou estruturação das hierarquias sociais, restringindo-se às dimensões morais e comportamentais na qual se assenta a visão naturalizada das desigualdades. (JACCOUD, 2009, p. 67)

Em 2022 o Banco Mundial atualiza os valores para as linhas de pobreza, definindo a de pobreza extrema em US\$ 2,15 por pessoa por dia, e de pobreza para países de renda média-alta em US\$ 6,85. Tais valores equivalem a R\$ 10,54⁴² por pessoa por dia e a R\$ 33,57 por pessoa por dia respectivamente. Se considerados os valores mensais, seriam de R\$ 316,20 e R\$ 1.007,10, respectivamente. Cabe destacar que, em setembro de 2023, o valor estimado da cesta básica⁴³ na capital do estado do Rio de Janeiro era de R\$ 719,00⁴⁴.

Os dados do IBGE (2022) demonstram a situação atual da distribuição de renda no Brasil, evidenciando o forte impacto da pandemia na vida da população mais pobres. Conforme demonstrado no gráfico abaixo, em 2021, 34,4%⁴⁵ da população possuía renda per capita entre 0 (zero) até meio salário-mínimo, ou seja, até R\$550,00.

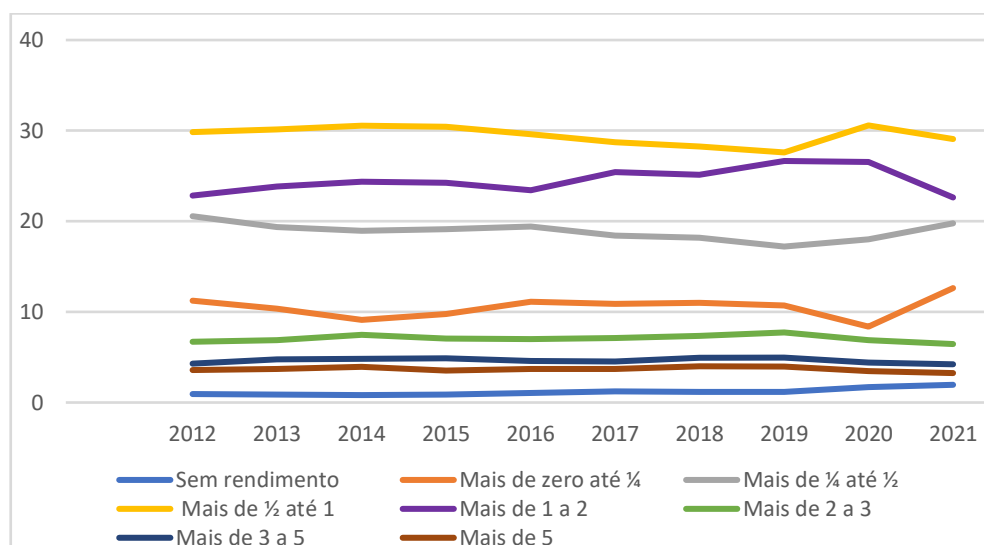
⁴² Valores em outubro de 2023, com o dólar sendo cotado a R\$4,90.

⁴³ A Cesta Básica de Alimentos, conforme estabelecido no Decreto-lei nº 399 de 1938, seria o conjunto de provisões necessárias à alimentação diária de **um** trabalhador adulto.

⁴⁴ Fonte: DIEESE.

⁴⁵ Somatórios valores da população sem rendimentos, mais de zero até 1/4 e mais de 1/4 até 1/2 salário mínimo.

Gráfico 2. Renda domiciliar per capita.



Fonte: Elaboração da autora, a partir dos dados do IBGE – síntese dos indicadores sociais (2022).

A gestão desastrosa da situação de emergência causada pela pandemia escancarou uma realidade sempre presente no país – a pobreza e a desigualdade. O Brasil voltou a integrar o mapa da fome no mundo. O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, produzido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, informa que em 2020, a Insegurança Alimentar e a fome no país retornaram aos patamares próximos aos de 2004.

Mais que isso, foi anulado, para parcela significativa da população brasileira, o sucesso obtido entre 2004 e 2013 na garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. Os dados mostram que tivemos um retrocesso de 15 anos em apenas cinco; retrocesso ainda mais acentuado nos últimos dois anos (...). É necessário enfatizar que, no período entre 2013 e 2018, a IA grave, portanto, a ocorrência de fome, teve um aumento de 8,0% ao ano, conforme dados da PNAD, de 2013, e da POF, de 2018 (Salles-Costa et al., 2020). Esse aumento é acelerado e passa a ser de 27,6% ao ano entre 2018 e 2020 conforme dados da POF, de 2018, e da VigiSAN, para 2020. (REDE PENSSAN, 2021, p. 52)

Tal contexto evidencia a causa do aumento das demandas postas à política de assistência social, num cenário de agudização das expressões da questão social, em função da adesão ao ideário neoliberal desde a década de 1990, agravando-se ao extremo pelas condições impostas pela pandemia de Covid-19. O governo federal falha em diversos aspectos na condução dessa situação de calamidade vivenciada em todo mundo, mas que se expressa de forma mais aguda em economias capitalistas dependentes, como o Brasil. Ao invés de ações efetivas de combate à pandemia e seus efeitos, sobretudo o aumento exponencial da pobreza, enquanto paralelamente há um aumento vertiginoso

dos lucros obtidos pelos grandes bancos. A sociedade assiste ao negacionismo, como forma de alavancar a economia durante e em meio a um colapso das condições sanitárias, elevando os indicadores de morte entre os principais no mundo. Subestimando a força da pandemia do coronavírus, travou-se uma batalha nunca vista antes na mobilização dos setores conservadores e reacionários, profanando a responsabilização individual e negando investimentos na aquisição de vacinas. Defende-se assim, uma política fascista⁴⁶, de promover o contágio e a morte, de contingentes maciços de trabalhadores, sob condições de vida ainda piores em face da crise sanitária. A negação dos direitos constitucionais é a principal característica do modelo político-econômico antidemocrático, que utiliza as políticas sociais para legitimar a pauta neoliberal.

3. A Política de Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada progressista em relação às anteriores, sobretudo pelos direitos de cidadania nela contidos. Representa uma grande conquista para os direitos sociais, fruto de resistência e luta dos movimentos sociais durante o processo histórico de ruptura da ditadura militar. Ela estabelece, nos artigos 203 e 204, a assistência social como direito não contributivo, sendo ofertada a quem dela necessitar, ao lado da saúde como direito universal (art. 196) e da previdência social, como contributiva (art. 201) – o chamado tripé da seguridade social. Mas o histórico desta política remete ao campo privado, com ações de caridade e benesse, sem a compreensão de que a pobreza é uma expressão da questão social. Antes, é considerada como problema individual, culpabilizando os trabalhadores por um problema oriundo da estrutura social, moldada nas relações de classe em que funda o capitalismo.

Um dos marcos no campo da assistência social foi a criação, em 1938, do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Instituído pelo Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938, ele integrava o Ministério da Educação e Saúde e tinha a função de estudar o problema do “serviço social”, funcionando como órgão consultivo dos poderes públicos e das entidades privadas, no que se relacionava com a administração do “serviço

⁴⁶ O adjetivo fascista foi utilizado pelos todos os setores da sociedade durante a pandemia, para expressar a indignação com a postura ética do Presidente Bolsonaro, marcada por uma política de resultados personalista, implicitamente apostando no aumento da necessidade de vacinas, para aumentar suas preferências eleitorais com a aquisição tardia e truculenta de vacinas.

social”. Destaca-se que a expressão “serviço social” não diz respeito à profissão, mas sim a uma modalidade de serviço público, como define a referida norma legal:

Art. 1º O serviço social tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam

Art. 2º Será o serviço social organizado, em todo país, como uma modalidade específica do serviço público, compreendendo, na União, nos Estados e nos Municípios, órgãos de direção, de execução e de cooperação, consoante as necessidades verificadas, e segundo os lineamentos que forem traçados no plano a que se refere a alínea b do art. 4º desta lei. (BRASIL, 1938, s.p)

A norma ainda previa que CNSS seria composto por sete membros indicados pelo Presidente da República, sendo escolhidos entre “pessoas notoriamente dedicadas ao serviço social, em qualquer de suas modalidades” (BRASIL, 1938, s.p). Nesse sentido, Sposati (2007) destaca que

A moral republicana liberal - mesclada a ditadura varguista - entende que os notáveis é que dialogariam com entidades sociais **sobre** os mais pobres. Nem pensar em relações democráticas ou na presença da voz dos usuários para dizer de si. Eles precisavam ser vocalizados por outros. É a grande e persistente desconfiança com o que dizem os usuários da assistência social que precisa ser rompida. (p. 17, grifo da autora)

Ainda sobre a criação do CNSS, Mestriner (2001) contribui apontando que o então Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema, indicou Ataulpho Nápoles de Paiva, juiz da corte de apelação do Rio de Janeiro, a primeiro presidente da instituição. Este há muito defendia a ideia da necessidade de um órgão de controle das ações de assistência na iniciativa pública e privada. Para ele, a ação do Estado deveria ser supletiva às ações privadas no atendimento aos impossibilitados de prover suas necessidades de existência, temporária ou definitivamente, pelo trabalho ou pelo auxílio da família.

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita, pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia.

Nesse momento, selam-se as relações entre o Estado e o segmento de elite: homens (e senhoras) bons, como no hábito colonial e do império, vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções a organizações sociedade civil (MESTRINER, 2001, p. 57-58)

Assim, o CNSS representou a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, ainda que na função de subsidiar as organizações privadas que executavam as ações de filantropia e “amparo social”.

Chama a atenção, ainda, o conceito de amparo social direcionado a então concepção de assistência social, e identificando-a com benemerência. É de se notar também que **o Conselho não é denominado como assistência social, e sim serviço social, área profissional que emergente no Brasil, no mesmo período, o que causa surpresa**, visto que no âmbito desta formação, os profissionais, via de regra, serão alheios a tal Conselho. (MESTRINER, 2001, p. 62, grifo nosso)

O papel do CNSS se restringia, portanto, a avaliar os pedidos de subvenções e encaminhá-los ao Ministério da Educação e Saúde, para aprovação e envio ao Presidente da República para determinação do valor a ser subsidiado. A assistência social não era tratada como política social pública, mas como função social de amparo, frente às necessidades das populações, sobretudo urbanas, explicitadas pela conformação da questão social⁴⁷.

A primeira grande instituição no âmbito da assistência social seria a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que era marcada pelo apelo ao patriotismo e pelo surgimento do primeiro-damismo, marcada pela nomeação no governo de Getúlio Vargas da primeira-dama, esposa do Presidente da República, Darcy Vargas, à presidência da instituição.

É criada a grande instituição federal de assistência social (em 1942), com a intervenção direta do estado, inaugurando a benemerência estatal e valendo-se da mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, em apoio ao esforço nacional representado pela entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Instalada em nível federal, é registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores e nucleada por todo o país, para atendimento às famílias dos pracinhas. Voltada para aglutinar as organizações assistenciais, integrará a iniciativa privada à do Estado intervencionista de Vargas, assegurando estatutariamente a presidência a primeira-dama da República. Desloca-se o papel direto do estado, que vai assumir dupla figura: uma mediada pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante. (MESTRINER, 2001, p. 108)

Em 1942 a LBA se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade” (SPOSATI, 2004, p.20). A

⁴⁷ “A maioria das solicitações era de Santas Casas de Misericórdia (243), hospitais (171), dispensários contra a lepra (32) e tuberculose (22), escolas (profissionais, ginásios, faculdades e liceu de artes e ofícios - 368), asilos de menores, orfanatos, patronatos (158), asilos para velhos (64), asilos de mendicância para intervir esquerdo 39), sociedades São Vicente de Paula (71), a associação damas de caridade (94) e ainda PRE lazer, círculos operários, sindicatos, cooperativas, caixas escolares, sodalícios e outras.” (MESTRINER, 2001, p. 64)

assistência social ainda não é considerada direito de cidadania, e, ao atender as famílias em situações de calamidade, traz o vínculo emergencial que vai marcar essa política.

Segundo Sposati (2004) essa ação da LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, que predominará na trajetória desta política.

Após as campanhas iniciais realizadas junto aos que foram convocados para guerra, a LBA se firma na área social, e sua ação assistencial será implementada no sentido de apoiar politicamente o governo. Ela ganha uma ampla estrutura nacional com órgãos centrais, estaduais e municipais, e começa a atuar em quase todas as áreas da assistência social, embora inicialmente tenha sido definida como instituição de defesa à maternidade e infância. Não fica limitada à criação de creches, lactários, maternidades e hospitais infantis, criando centros sociais e regionais com programações múltiplas, “numa capilaridade de serviços que aparece como de alta relevância, como extensão da proteção dada aos trabalhadores pela legislação trabalhista e previdenciária.” (MESTRINER, 2001, p. 145).

Para programar e implantar novas funções, a instituição se aproxima das escolas de Serviço Social, através de cursos, pesquisas e publicação de trabalhos técnicos, com o objetivo de suprir uma necessidade própria, como também, à demanda de técnicos especializados pela rede privada.

Nesse processo de expansão, procura mobilizar e coordenar as instituições sociais privadas e públicas, ao mesmo tempo que, por meio de ações próprias, tenta suprir as defasagens representadas pelo sistema assistencial existente. Começa então a colocar a transferência de recursos em novo patamar, passando a atribuir subvenções a entidades sociais que possam complementar seus programas e projetos, qualificando, inclusive, seus quadros. dessa forma, contribui para a organização, ampliação e interiorização da assistência social, levando a assimilação de princípios, métodos e técnicas do serviço social, bem como a contratação de profissionais da área, consolidando o ensino especializado. Assume gradativamente o perfil de organismo implementador, executor e coordenador das práticas assistenciais do país, passando, com suas parcerias, de uma atitude de água rotina são de ações das instituições, para uma atitude de envolvimento das instituições nas suas próprias ações. (MESTRINER, 2001, p. 145-146).

A partir do final da década de 1960, as práticas assistenciais começam a ser incorporadas pelas diversas instâncias governamentais de todo o país. Os municípios passaram a implementar o atendimento social, como serviço complementar ao gabinete dos prefeitos, em conjunto com outras secretarias ou até mesmo como setor independente. Em 1966, a Prefeitura de São Paulo criou a Secretaria do Bem-Estar Social e a nível estadual, será criada a Secretaria de Promoção Social (antigo Departamento de Serviço Social, criado em 1935). Nos demais estados da federação, foram criadas da mesma

forma, secretarias ou departamentos específicos (estaduais e municipais), com competência e relações difusas, mediante orçamento mínimo; muitas vezes funcionando com pessoal cedido, desenvolvendo atividades que mesclavam à higiene e à saúde. Como retaguarda na saúde, o trabalho se dava em tratamentos, atendimentos de prótese, órtese, medicamentos, suplementos alimentares, etc. Em outras áreas desenvolviam-se propostas de formação e colocação de mão-de-obra, criação de creches, melhorias na habitação, alfabetização de adultos, etc. “Começa a se delinear, então, a superposição de ações e a pulverização de recursos entre as três instâncias de governo, o que será peculiar desta área de atenção” (MESTRINER, 2001, p. 166).

A estratégia adotada para descentralização e ampliação das ações, permanecerá sendo a de utilizar a rede privada, aprimorando agora essa forma de relação formalizada mediante instrumentos jurídicos, como convênios, acordos de cooperação, etc., transitando da informalidade para a legalidade. Embora o Estado se posicionasse como colaborador no caso das subvenções, ele assumiria responsabilidades sobre os convênios, através das instituições sociais. Na realidade o Estado terá controle sobre as ações, na medida que desenvolve papel na assessoria e supervisão das mesmas, ainda que difuso e pouco exercido. (MESTRINER, 2001)

A LBA é a instituição de assistência social, de caráter executivo, que se desenvolverá com maior força no período. Em 1969, ela é transformada em fundação pelo Decreto-Lei nº 593, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo sua estrutura ampliada e passando a contar com novos projetos e programas, bem como mantida com subvenções da União. Seus recursos são ampliados, passando a receber parte dos valores arrecadados com a loteria esportiva federal.

A Legião Brasileira de Assistência será a instituição que ganhará novo estatuto como órgão governamental, pois com a instalação do Sistema Nacional de Previdência Social – Sinpas, criado em 1977, capacita-se para ser, junto com a Funabem, um dos organismos que irá marcar a nova fase da assistência e previdência social no país, impregnando com sua ação, organismos privados e públicos em todo o território nacional. (MESTRINER, 2001, p. 179)

A instituição receberá duros golpes ao longo do governo de Fernando Collor de Mello (1990 a 1992), com frequentes escândalos de corrupção e lavagem de dinheiro, envolvendo a família do presidente, o que culminará na extinção da LBA no governo sucessor de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 a 2002). Sposati (2007) aponta que

(...) a família Collor detonou a LBA com escândalos. Serão seus trabalhadores reunidos nas ASSELBAs e na ANASSELBA que irão lutar pelo nascimento da LOAS e do Sistema Único de Assistência Social. Esse esforço não foi

porém reconhecido. Em janeiro de 1995, quando a LBA foi extinta, seus trabalhadores foram espalhados para todos os cantos das burocracias federais. O acúmulo de conhecimentos e lutas que dispunham sobre o Brasil foi espartilhado. Salgou-se a terra onde havia produtividade de lavradores e poupou-se os que com ela tinham enriquecido politicamente e fraudulentamente operado. (p. 21-22)

No período de transição democrática, as expressões da questão social tornam-se mais evidentes, exigindo novas respostas do Estado, que ao mesmo tempo, transitava para o momento do capital internacional, na era de mundialização da economia, onde os acordos multilaterais impunham medidas de contenção da extrema pobreza, sem comprometer o Estado com princípios radicalmente democráticos e objetivos, como a estabilidade de funcionários públicos através de concursos, etc. O Estado precisava se aliar à pauta neoliberal, mas ao mesmo tempo, se reorganizar frente às novas mudanças, advindas da mobilização da classe trabalhadora:

O desafio não consistia, portanto, apenas em romper com o regime autoritário, mas superar todo um legado histórico de relacionamento Estado-sociedade, que exige a total reformulação do estado a promoção do ajuste da economia com uma fixação de um novo modelo de desenvolvimento e o estabelecimento de um padrão mais autônomo de relação internacional. Enfim, o resgate da democracia supunha saldar a dívida social, restabelecendo a cidadania da população brasileira. (MESTRINER, 2001, p. 185-186)

Com os “novos” movimentos sociais e o movimento da Teologia da Libertação, que teve como ponto culminante de suas lutas o período de redemocratização, a partir da defesa dos mais pobres e explorados, têm-se um momento de efervescência política e de pressão pela efetivação de direitos, no período de defesa de uma nova Constituição. Nesse contexto de mobilização democrática e de necessidade de novas práticas, se dá o início da discussão sobre a conformação de uma política pública de assistência social, com base constitucional.

Empossado em 1985, o governo Sarney começará a executar uma série de reformas institucionais, visando o desenvolvimento econômico e o enfrentamento da questão social, sob a expectativa popular por mudanças, mas sob as pressões do capital, de cujos preceitos neoliberais estavam organizados os seus representantes na esfera do Estado. Nos dois primeiros anos, o governo investirá na elaboração de estudos e documentos para um amplo diagnóstico da situação do país, resultando em planos de realinhamento de posições na relação entre política econômica e social. Um deles foi o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR), que propõe “uma economia antirecessiva, de retomada do desenvolvimento pautada por critérios sociais.” (MESTRINER, 2001, p. 188)

Sposati (2007) afirma que o I PND/NR caracterizou a assistência enquanto política pública, reconhecendo seus usuários como sujeitos de direitos e ampliando a participação e ruptura com a perspectiva caritativa e tutelar tradicional, da assistência social. Outro destaque foi a tentativa de criação pelo governo Sarney, de um novo Ministério da Ação Social, composto pela Fundação da Legião Brasileira da Assistência (FLBA), Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e Projeto Rondon, que não chegou à concretização. Em contrapartida, a primeira-dama Marly Sarney, passou a ser dirigente da LBA.

Desenvolvem-se diversas pesquisas e produção de conhecimento acerca da assistência social, seja pelas instituições de ensino superior, pelos seminários e pesquisas provocados pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS) e pela LBA, resultando em importantes publicações na área. A constituinte acelera essas articulações, e em 1988 a Assistência Social ganha o reconhecimento de direito e é incluída na Seguridade Social através da Constituição: “Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988, s.p.).

A Assistência Social será prestada, como descrita no artigo 203:

Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
 Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social,previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
 I–descentralização político-administrativa,cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
 II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988, s.p.)

No Art. 204 é definido a forma de financiamento da assistência, instituída como parte da seguridade social. “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de

outras fontes (...). A assistência social terá suas ações baseada em diretrizes claras, como:

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

Embora esta concepção de Seguridade Social como um sistema amplo e universal de proteção social tenha representado um grande avanço, as negociações e consensos pactuados para a aprovação da CF/88 criaram uma dificuldade de operacionalização, necessitando um processo complexo de elaboração de leis extraordinárias para cada área, que foram as leis orgânicas. A luta por sua aprovação trilhou um longo e árduo caminho, que impediu a articulação adequada das três políticas que compõem a Seguridade Social.

Em relação a política de Assistência Social, o processo de discussão amplo, porém tardio. Iniciado nas universidades o debate ampliou-se, envolvendo as organizações da categoria dos assistentes sociais, instituições oficiais e privadas. Foram instalados diversos núcleos de pesquisa e projetos de investigações inerentes ao tema, foram desencadeados, intensificado por diversos eventos e produção intelectual. (MESTRINER, 2001)

Os movimentos pró-assistência social passam a ser articulados com a presença de órgãos da categoria dos assistentes sociais que, através do então CNAS e CEFAS – hoje CRESS e CFESS – vão se movimentar com a ANASSELBA, Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes, pesquisadores de várias universidades pleiteando a regulamentação da assistência social. (SPOSATI, 2007, p. 46)

Uma comissão própria do IPEA inicia a elaboração de um projeto de lei orgânica para a assistência social. Os princípios e diretrizes desta política foram elaborados por Potyara Pereira. Um projeto de lei foi aprovado pelo legislativo, em 1990, mas vetado pelo presidente eleito no ano anterior, Fernando Collor de Mello, sob a justificativa de que a proposição não representava uma assistência social responsável. (SPOSATI, 2007)

Após sucessivas denúncias, ocorre o processo de impeachment do Presidente Collor, assumindo o cargo seu vice, Itamar Franco. Em 1993, o executivo elaborava um novo projeto de lei, sendo enviado à Câmara Federal em 25 de agosto, em regime de urgência. O CEFAS e o CRAS (CEFESS e ABEPSS) se organizaram, formando uma

comissão interlocutora composta por Laura Lemos Duarte, Carmelita Yazbek, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Rosângela Batistoni e Ana Lúcia Gomes. (SPOSATI, 2007)

As negociações, os debates sobre emendas ao texto constitucional geram um momento ímpar, que se torna conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social. No auditório da Câmara Federal é debatido artigo por artigo do projeto de lei entre representantes dos vários estados e dos movimentos pró LOAS, com a presença de parlamentares, líderes do governo, emissários do ministro, e a deputada Fátima Pellaes, relatora do projeto de lei. Ali é fechado o texto básico. (SPOSATI, 2007, p. 59)

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi então aprovada e tornou-se lei em 7 de dezembro de 1993. Ela introduziu nova lógica à tal política, regulamentando os artigos 203 e 204 da CF/88 e passando a ser considerada “política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado”. É prevista como “um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS” (MESTRINER, 2001, p. 206).

Composto paritariamente, o Conselho deve integrar a participação da sociedade civil e a governamental, e possuindo caráter deliberativo, deve normatizar e controlar essa política social. Pretende, assim, instalar uma nova era para a assistência social no país. (MESTRINER, 2001, p. 206)

Assim, a LOAS extingue o CNSS que foi criado em 1938, dando origem ao CNAS, órgão de composição paritária, deliberativo e controlador da política de assistência social. Seus membros são eleitos dentre os representantes governamentais e da sociedade civil (usuários, entidades da assistência e trabalhadores), não sendo mais indicados pelo presidente, como era anteriormente, como no CNSS, democratizando a composição do Conselho. (MESTRINER, 2001)

Para a efetivação da política de assistência social, Sposati (2007) aponta:

A necessidade da criação de um sistema de assistência social descentralizado, participativo e com garantias de alocação de recursos financeiros, superação da fragmentação, da descoordenação, da superposição de programas sociais, introdução do controle do setor público sobre os recursos repassados às entidades privadas com mecanismos de avaliação e controle social. (p. 42)

Em 1997 é aprovada a primeira Norma Operacional Básica (NOB):

Em rápidos termos, pode-se considerar que a NOB/97 conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência explicitando uma concepção norteadora da descentralização da assistência social. Ademais, ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-las. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. Dessa forma, o modelo de gestão foi fundado nas relações intergovernamentais, como

estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da assistência social. (NOB SUAS/05. BRASIL, 2005, p. 9)

Em 1998, através da Resolução nº 207, de 16 de dezembro, o CNAS aprova por unanimidade a primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e uma nova versão da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB2). São claros na PNAS, os elementos que remetem ao ideário neoliberal, que era representado no período, tanto no Estado, como na sociedade civil. O documento faz referência ao processo de globalização, como a “necessidade de **reforma do aparelho do Estado**, tendo como princípio a busca da **eficiência** na **gestão** das **políticas públicas** que articulem e equilibrem o **desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social**” (BRASIL, 1998, p. 7), a nova forma de relação entre Estado e sociedade, afirmando que o primeiro “mostra-se insuficiente para responder, sozinho, às demandas sociais” (BRASIL, 1998, p. 7).

Em 2004, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, elaborou a nova PNAS (2004), em que era previsto e definido o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), seguindo a recomendação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano anterior, em Brasília.

Quanto à nova política, convém esclarecer que ela apresenta várias mudanças em relação à PNAS anterior, datada de 1998, e, por isso, exigiu uma nova Norma Operacional Básica, conhecida como NOB/SUAS, criada em 2005, em substituição às NOBs de 1997 e 1998. Dentre as mudanças surgidas, merecem destaque a:

- definição da Assistência Social como política de proteção social;
- delimitação das proteções que ela deve assegurar;
- territorialização da ação;
- instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- novas bases de financiamento (Ipea, 2005). (PEREIRA, 2007, p. 69-70)

E como política que prevê a proteção, ela deve propiciar três tipos de segurança: de rendimentos, de acolhida e de convívio (ou vivência familiar).

A segurança de rendimentos se refere à garantia de que, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego, todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência. A segurança da acolhida envolve a provisão de necessidades humanas, que inclui os direitos à alimentação, vestuário e ao abrigo, tendo a conquista da autonomia na provisão dessas necessidades como orientação desta segurança da assistência social. A segurança do convívio (ou vivência familiar) implica no resgate dos vínculos sociais, considerando a dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras. (BRASIL, 2005)

São princípios estabelecidos na nova normativa: a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; o 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; a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; a 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)

As diretrizes previstas são: a descentralização político-administrativa; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 2005)

Assim, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estabelece e estrutura os elementos fundamentais e indispensáveis para a implementação da política de assistência social. Isso viabiliza a padronização dos padrões nos serviços, aprimora a qualidade do atendimento, estabelece indicadores de avaliação e resultados, define a nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial, além de delinear seus eixos estruturantes, quais sejam: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a Política de Recursos Humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação. (BRASIL, 2005)

A PNAS/2004 também estabelece quem são os usuários da política de Assistência Social, ampliando seu escopo de atuação:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e 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. (BRASIL, 2005, p. 33)

Para cumprimento das seguranças previstas, quanto à garantia de Proteção Social, a política de Assistência Social passa a ser organizada em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

De acordo com a PNAS/2004, a proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de “vulnerabilidade e risco social” por meio do “desenvolvimento de potencialidades e aquisições” e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. São ações preventivas, que reforçam a convivência, socialização, acolhimento e inserção, e possuem um caráter mais genérico e voltado prioritariamente para a família. Tais ações são realizadas, prioritariamente, pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) - unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social, responsável pela organização da PSB do SUAS nos territórios. Ela requer o estabelecimento de articulação dos serviços socioassistenciais com a proteção social garantida pela saúde, previdência e demais políticas públicas, de modo a estabelecer programas amplos e preventivos que assegurem o acesso dos cidadãos aos direitos sociais.

Já a proteção social especial tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. São serviços mais especializados, de caráter mais complexo, e se diferenciaria da proteção social básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos, como por exemplo, abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (PNAS, 2004)

Em 2009 é aprovada, através da Resolução nº 109, de 11 de novembro, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. A resolução levou a definição de um padrão único em todo o país “dos serviços de proteção social básica e especial estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.” Além disso, ficou claro uma série de pré-condições para as ações, como segue:

Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais. (BRASIL, 2009, p. 4)

A Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, promoveu alterações estruturais na LOAS e regulamentou o SUAS. Além da proteção social, a chamada Lei do SUAS incorporou a defesa

de direitos, “que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais”, e a vigilância socioassistencial, “que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (BRASIL, 2011, s.p.).

A NOB-SUAS/2012 estabelece, então, os princípios organizativos do SUAS:

1. **Universalidade:** Todos têm o direito à proteção socioassistencial, a ser prestada a quem dela necessitar, respeitando a dignidade e a autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer natureza ou exigência vexatória da sua condição;
2. **Gratuidade:** A assistência social deve ser fornecida sem a demanda de contribuição ou contrapartida;
3. **Integralidade da Proteção Social:** Provimento completo das necessidades por meio de um conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
4. **Intersetorialidade:** Integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais, visando uma abordagem abrangente;
5. **Equidade:** Respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, com prioridade àqueles em situação de maior vulnerabilidade. (BRASIL, 2013)

As diretrizes já previstas para o SUAS são reafirmada nessa normativa (primazia do Estado nas ações, descentralização político-administrativa; responsabilidade compartilhada dos entes federados; a centralidade na família; a territorialização; bases democráticas e controle democrático), e as responsabilidades de cada ente federativo são delimitadas. De forma resumida:

- União: responder pela concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC); coordenar a gestão do BPC, promovendo estratégias de articulação; estabelecer normas e padrões para a gestão do SUAS; cofinanciar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; apoiar técnica e financeiramente os entes federativos na gestão do SUAS; e participar da gestão do SUAS em articulação com os demais entes federativos.
- Estados: coordenar a gestão estadual do SUAS; cofinanciar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; apoiar técnica e financeiramente os municípios na gestão do SUAS; e participar da gestão do SUAS em articulação com os demais entes federativos.

- Distrito Federal: coordenar a gestão do SUAS no Distrito Federal; cofinanciar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; apoiar técnica e financeiramente os municípios na gestão do SUAS; e participar da gestão do SUAS em articulação com os demais entes federativos.
- Municípios: coordenar a gestão municipal do SUAS; ofertar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; cofinanciar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; e participar da gestão do SUAS em articulação com os demais entes federativos.

É necessário chamar a atenção para alguns conceitos presentes nas normativas, que estão a mercê de uma crítica pelos profissionais da área. São eles, por exemplo, risco social e vulnerabilidade, tal como definem os organismos internacionais como referência para enfrentar a pobreza: Banco Mundial, PNUD, BID. Conforme observam Yasbeck & Raichellis (2018, p. 5), tais conceitos estão presentes na concepção e no trabalho dos gestores da política de assistência social.

O aprofundamento do debate sobre a pobreza e as respostas pela via de programas de transferência de renda, que ganharam centralidade na política social hegemônica, deverão merecer atenção no âmbito da análise a ser desenvolvida. Assim como a reflexão sobre o processo complexo de redefinição do perfil dos usuários da assistência social, em função das transformações estruturais do capitalismo contemporâneo e das respostas do Estado às necessidades de reprodução social da classe trabalhadora. (YAZBEK; RAICHELLIS, 2018, p. 5)

Portanto, embora representem grande avanço, tais normativas ainda carregam conceitos que não são compatíveis com um projeto profissional crítico, por individualizarem as expressões da questão social, reduzindo os problemas centrais do capitalismo à questões privadas.

Diante dos avanços apontados, ainda há muitos desafios na tentativa de efetivar essa importante política, tendo em vista o atual contexto econômico e político, em que o ultraneoliberalismo se impõe. Segundo Yasbek (2004), a política de Assistência Social pós-LOAS é

[...] plena de ambigüidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais. (YASBEK, 2004, p. 24)

Mesmo com os princípios e diretrizes previstos na política de assistência social, ao longo dos anos ela sofreu diversas alterações em seus programas e projetos. Muitos são criados e sofrem descontinuidade, por estarem vinculados a programas de governo, e não sendo executados como política de Estado.

Assim, diante da forma como a Assistência Social foi historicamente compreendida no Brasil, e atual contexto do país, sobretudo a partir do governo de Jair Messias Bolsonaro, torna-se mais complexo o desafio que os profissionais tem pela frente, como: rejeitar o assistencialismo enraizado nessa política e que a acompanha historicamente, situando-a como política pública, reforçando o papel do Estado em sua execução, e ao mesmo tempo viabilizando a participação social em sua construção e acompanhamento.

Conforme Behring e Boschetti (2021), desde o golpe parlamentar de 2016, que contou com o apoio do empresariado, do Judiciário e da grande mídia, o Brasil experimentou um momento crucial, conforme apontado por Demier (2017). Nesse cenário, o país avança de maneira significativa em direção à intensificação do neoliberalismo, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações. A eleição de 2018 representou uma virada de jogo, elevando ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista, rompendo com o status quo político anterior.

As autoras apontam ainda que, no âmbito econômico, o presidente seguiu por uma abordagem profundamente liberal, liderada por Paulo Guedes, dando continuidade à agenda ultraneoliberal que teve início com o golpe de 2016. Essa abordagem recebe amplo apoio da maioria do empresariado, que aplaude e incentiva iniciativas como privatizações, práticas de queimadas criminosas que prejudicam o meio ambiente, a supressão de direitos sociais, uma "reforma" fiscal que busca desvincular todos os gastos sociais do orçamento, e a intensificação da contrarreforma trabalhista, visando submeter ainda mais o trabalho aos interesses do capital. Leis como a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e a Contrarreforma da Previdência (EC nº 103/2019) são adicionadas aos instrumentos implementados do ajuste fiscal permanente, como a Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017), a Contrarreforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e o teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95). Essas medidas estabelecem as garantias necessárias para promover o livre mercado e reduzir os direitos, considerando-os requisitos essenciais para a acumulação.

As transformações no cenário político terão grande impacto na assistência social, sobretudo em seu financiamento. Mesmo nos governos petistas o foco da política estava

na transferência de renda. De acordo com Silva (2018), no período entre 2004 e 2009, os serviços socioassistenciais do SUAS receberam um aumento orçamentário de 35%, enquanto o PBF experimentou um acréscimo efetivo de 91,6% no mesmo período.

Delgado et al. (2021) aponta que o enfrentamento da fome e da miséria, por meio de programas de renda condicionada, tiveram impactos significativos, notadamente com a implementação do Programa Bolsa Família (PBF), que, até 2006, retirou muitas pessoas da extrema pobreza. O PBF passou a desempenhar um papel central na rede de proteção social, recebendo mais investimentos do que alguns serviços e programas essenciais da política de assistência social. Porém, ele não constitui um direito social universal reconhecido por lei como política de Estado. Em vez disso, ele mistura elementos de universalidade com exclusão, configurando-se como um programa focalizado e seletivo.

Assim, mesmo diante dos anúncios de ampliação do orçamento da assistência social, se torna imprescindível destinar tais dados, para que seja possível identificar a realidade: ao mesmo tempo em que se aumentam os recursos para os programas de transferência de renda – realizada de forma direta aos beneficiários – o orçamento para execução dos programas e serviços – através da transferência fundo a fundo – sofrem cortes dramáticos e preocupantes.

Com o governo de Michel Temer (2016-2018) a assistência social, bem como outras políticas sociais, contabilizou perdas significativas, com uma ofensiva ultraneoliberal. Silva (2018) evidencia como principais impactos desse governo para a política de assistência social o corte orçamentário do ano de 2018, onde o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou uma proposta orçamentária (Resolução CNAS Nº12/2017) de R\$ 59 bilhões para o ano de 2018 e o Ministério de Planejamento disponibilizou apenas R\$ 900 milhões; a Emenda Constitucional Nº 95 de 2016, conhecida como “PEC da Morte”, pois congela os gastos públicos pelo período de 20 anos; e a implantação, sem discussão e construção coletiva, do Programa Criança Feliz (Resolução CNAS Nº 20/2016), que traz de volta práticas conservadoras 10.17771/PUCRio.OSQ.56391 44 Diana Delgado, Erika dos S. Tolentino, Mara Cristina F. Barbosa, Ricardo William G. Machado e Nilza Rogéria de A. Nunes pg 35 - 60 ISSN: 2238-9091 (Online) O Social em Questão - Ano XXV - nº 52 - Jan a Abr/2022 da assistência social, como o primeiro damismo e práticas moralizantes e higienizadoras de controle da população pobre. (DELGADO, et. Al. 2021, p. 44)

A seguridade social é financiada por meio de diversas fontes de recursos: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e as contribuições sociais art. 195 da Constituição Federal (tributos específicos destinados ao financiamento da seguridade social). As principais são: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que incide sobre a receita bruta das empresas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

(CSLL), que incide sobre o lucro líquido das empresas; Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), que incide sobre a receita bruta das empresas; Contribuições Previdenciárias, pagas por empregadores, empregados e trabalhadores autônomos; Contribuições de Trabalhadores e Empregadores, descontadas diretamente dos salários dos trabalhadores e contribuem para o financiamento da Previdência Social. A diversidade de fontes de financiamento visa assegurar a sustentabilidade do sistema e atender às demandas da sociedade.

Como parte integrante do sistema de seguridade, a assistência social passa a adotar os procedimentos de alocação e incorporação no orçamento público, necessitando incorporar em seu planejamento instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O mecanismo de repasse de recursos financeiros para financiamento da política é a transferência *fundo a fundo*: do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos de assistência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Essa transferência é contínua e automática, e tem como objetivo garantir o cofinanciamento das ações e serviços socioassistenciais previstos no SUAS. A gestão do SUAS envolve a participação dos entes federativos no seu cofinanciamento, e a destinação orçamentária e sua alocação nos fundos revela o direcionamento político da atuação estatal.

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), estabelecido pela LOAS como um fundo público para gestão orçamentária, financeira e contábil, distribui recursos para os estados, por meio do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), e diretamente aos municípios, para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Além disso, os estados (FEAS) também repassam recursos aos municípios (FMAS), sendo responsabilidade dos conselhos de assistência social das instâncias federativas pertinentes (nacional, estadual e municipal – CNAS, CEAS e CMAS, respectivamente) aprovar os planos de ação anuais e também realizar a análise e aprovação das contas ao término de cada exercício financeiro. Dessa maneira, os conselhos constituem a instância máxima de fiscalização e controle da assistência social.

Portanto, é necessário destacar que os instrumentos de gestão e controle não são puramente burocráticos ou administrativos, mas revelam uma intencionalidade política, pois

devem refletir as intenções de atender a população com os recursos disponíveis, por meio de serviços programas e projetos, não estando, portanto, desvinculados os debates de planejamento, orçamento, execução financeira e

prestação dos serviços e benefícios socioassistenciais. (DELGADO, et. al., 2021, p. 45)

O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) tem como objetivo avaliar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos níveis municipais, estaduais e do Distrito Federal, incluindo a avaliação da articulação intersetorial. Conforme os resultados obtidos pelos entes, a União oferece apoio financeiro à gestão municipal e estadual como uma forma de incentivo. O IGDSUAS é um índice que varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1 estiver o índice, melhor será o desempenho da gestão, resultando em um maior valor de apoio financeiro repassado aos entes como estímulo para aprimoramento da gestão, respeitando, no entanto, o teto orçamentário e financeiro dos recursos alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O IGD possui duas modalidades: Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGDSUAS-M) e Índice de Gestão Descentralizada dos Estados (IGDSUAS-E). (BRASIL, 2013)

Já o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) é um instrumento de promoção e fortalecimento da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e corresponde a uma forma de aferir a cobertura cadastral, bem como a qualidade da gestão do Cadastro Único e a qualidade e integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação e de saúde. Com base nesse índice, que varia de zero a um, os montantes são computados e os recursos são repassados para o Fundo Municipal de Assistência Social. Em termos simples, o IGD-M atua como um indicador para avaliar a qualidade das ações implementadas, refletindo o desempenho de cada administração municipal. (BRASIL, 2013)

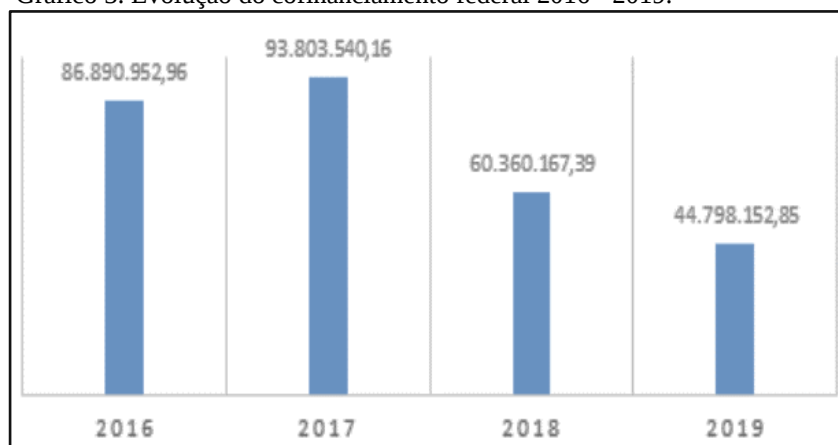
Tal perspectiva ajuda a compreender o processo de *desfinanciamento* da política de assistência social, sobretudo a partir do Governo Michael Temer, em 2016. Esse processo se refere à redução de recursos financeiros destinados a serviços, programas e projetos da assistência social, comprometendo a eficácia e a abrangência de tais ações – para além da transferência de renda.

O desfinanciamento significa **a retirada progressiva de recursos que seguiam uma série histórica de ampliação para manter a rede instalada.** As análises comparadas dos orçamentos aprovados na Lei Orçamentária Anual – LOA, na esfera federal, relativos à destinação de recursos ordinários, visando o cofinanciamento de serviços, programas e projetos e benefícios, revelam uma queda progressiva, tanto na sua elaboração quanto nas transferências intergovernamentais, o que compromete a provisão de seguranças

socioassistenciais continuadas, e **contraria a previsão constitucional**. (FONSEAS, 2021, p.6, grifo nosso)

Os dados do cofinanciamento federal a partir deste período são retratados no gráfico 3 e podem comprovar a tendência de desfinanciamento:

Gráfico 3. Evolução do cofinanciamento federal 2016 - 2019.

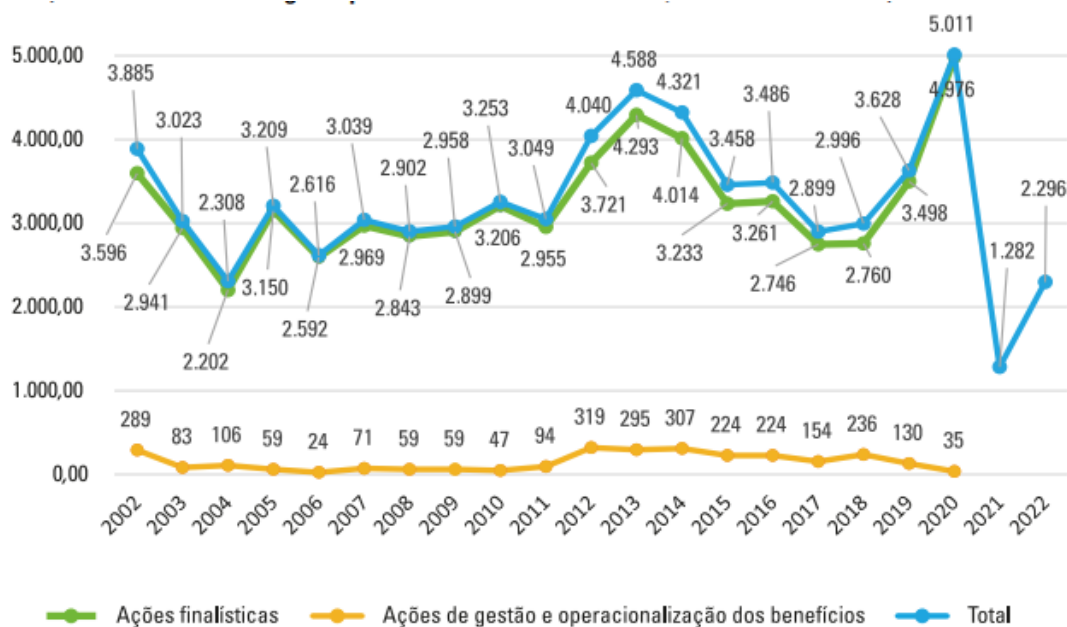


Fonte: FONSEAS (2021).

Cabe destacar que o aumento dos valores em 2017 tem relação com repasses de valores devidos de exercícios anteriores, não se tratando de aumento de investimentos. (FONSEAS, 2021).

Com exceção do IGD-M, a participação da União no financiamento do SUAS é considerada uma despesa discricionária, o que, por sua vez, expõe o sistema a possíveis subfinanciamentos e volatilidade. Especialmente em contextos políticos ou fiscais desfavoráveis, os repasses podem sofrer penalizações. O gráfico abaixo demonstra a queda acentuada nas transferências discricionárias da União para o SUAS entre 2014 e 2017, período que coincidiu com os primeiros anos da crise fiscal enfrentada pelo Brasil:

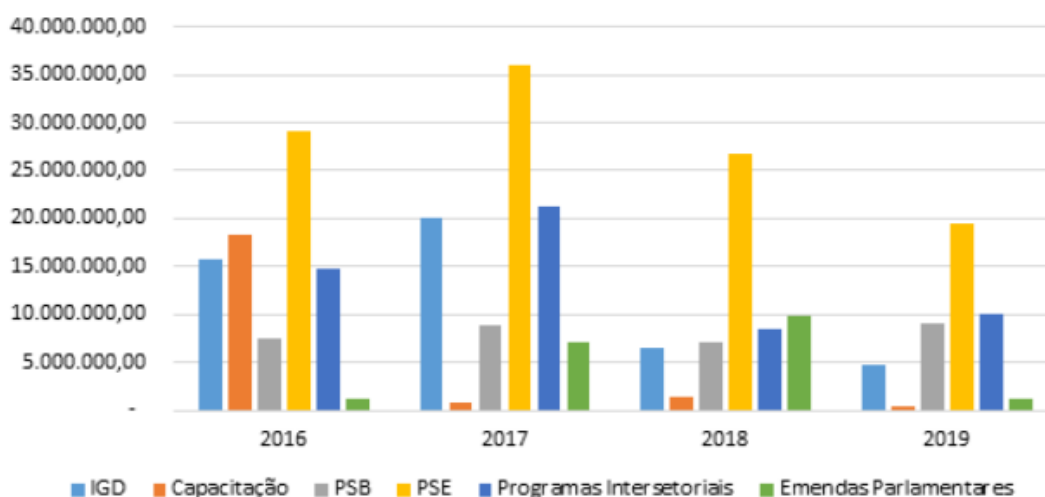
Gráfico 4. Execuções orçamentárias da União - 2002 e 2022.



Fonte: Brasil (2023).

Outras tendências da política também podem ser percebidas com as informações que seguem, ao se analisar o financiamento por bloco/piso⁴⁸:

Gráfico 5. Evolução do cofinanciamento federal por área - 2016-2019.



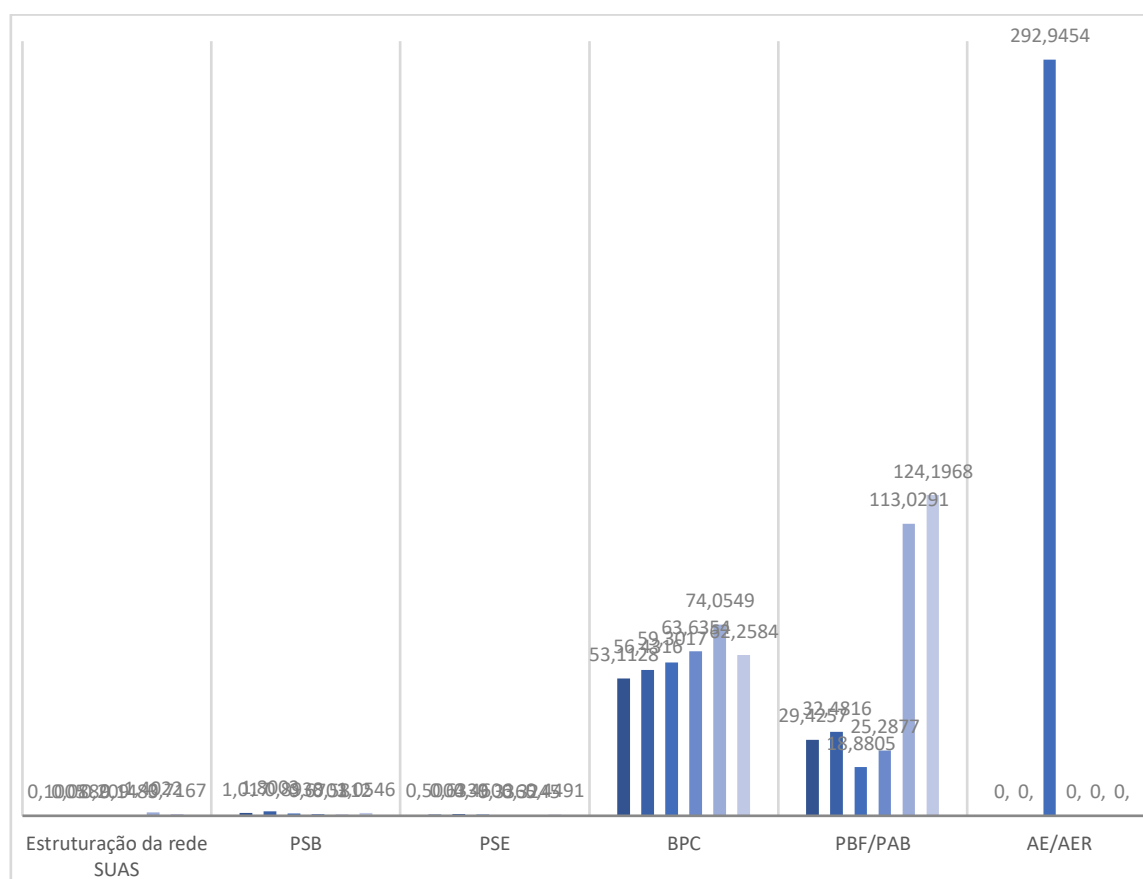
Fonte: FONSEAS (2021).

⁴⁸ Em sua origem, o FNAS operava por meio se dividia nos chamados “pisos” de financiamento: fundos específicos para cada função de gestão ou serviço oferecido pelo SUAS. Mas com a percepção de que a destinação de recursos restrita a pisos específicos limitava a atuação dos governos estaduais e municipais, a partir de 2012 os pisos passaram a ser agregados em blocos, possibilitando a realocação de recursos de um piso para outros pisos pertencentes a um mesmo bloco.

Fica clara a tendência na priorização do cofinanciamento para a proteção social especial, seguido por programas intersetoriais, embora ocorra uma redução significativa no cofinanciamento em todas as áreas. O orçamento a capacitação é reduzido a quase zero, o que traz impactos diretos a capacidade de capacidade de gestão dos municípios e também na qualidade dos serviços prestados à população.

Os recursos terão forte incremento, alterando tal cenário no financiamento, a partir de 2020 com a pandemia de Covid-19, através dos recursos extraordinários, como é possível observar através dos dados abaixo:

Gráfico 6. Recursos pagos do orçamento federal por elemento de despesa (bilhões): 2018 - 2023.



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do Relatório de Execução Orcamentária do Ministério da Cidadania (2018-2023).⁴⁹

Nesse contexto, vê-se o aumento da demanda pelos serviços, benefícios e programas da assistência social a partir de 2020, com a pandemia causada pela Covid-19.

⁴⁹ Valor parcial de 2023, referente até agosto.

As expressões da questão social foram intensamente agudizadas, e problemas que não eram novidade na sociedade se intensificaram.

A pandemia expôs ao país e ao mundo o que anteriormente estava oculto: o desmantelamento da seguridade social e dos direitos trabalhistas, resultado de sucessivos ajustes fiscais que deixaram o Brasil altamente vulnerável diante da rápida propagação da doença. Por um lado, o Sistema Único de Saúde (SUS), legalmente universal e descentralizado, enfrentava uma crise de recursos. O orçamento federal destinado à saúde permaneceu congelado em 1,7% do PIB desde 2015, e essa situação não foi revertida mesmo com a leve recomposição feita pelo "orçamento de guerra" na saúde. Como resultado, o SUS entrou em colapso diante das novas, desconhecidas e imensuráveis demandas causadas pela covid-19. Por outro lado, a intensificação da precarização das relações e condições de trabalho trouxe à tona um universo de trabalhadores (mais de 100 milhões de pessoas, representando quase 50% da população) que, da noite para o dia, se viram sem emprego, sem qualquer forma de remuneração, desprovidos de benefícios assistenciais e incapazes de buscar nas ruas alguma forma de atividade precarizada (como as atividades informais) que lhes garantisse renda e sobrevivência. (BEHRING E BOSCHETTI, 2021)

Dentre muitos fatores, apontamos a citada insegurança alimentar – que fez com que o Brasil voltasse para o mapa da fome, aumento das desigualdades econômicas⁵⁰, desemprego, o empobrecimento generalizado da população, o fechamento das escolas que evidenciou as desigualdades no acesso à tecnologia, a violência doméstica e sobretudo contra os grupos mais vulneráveis - crianças, adolescentes, idosos, mulheres.

No caso destas últimas, os índices tiveram ascendência, considerando ainda a conhecida subnotificação de casos. Dados do Dossiê Mulher, elaborado pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), mostram que no município de Niterói, seguindo a mesma tendência do estado do Rio de Janeiro, os índices de violência contra a mulher – em suas mais variadas formas – aumentaram 26,3% no período de 2020 a 2022, sendo suas principais manifestações a violência física, psicológica e moral. O

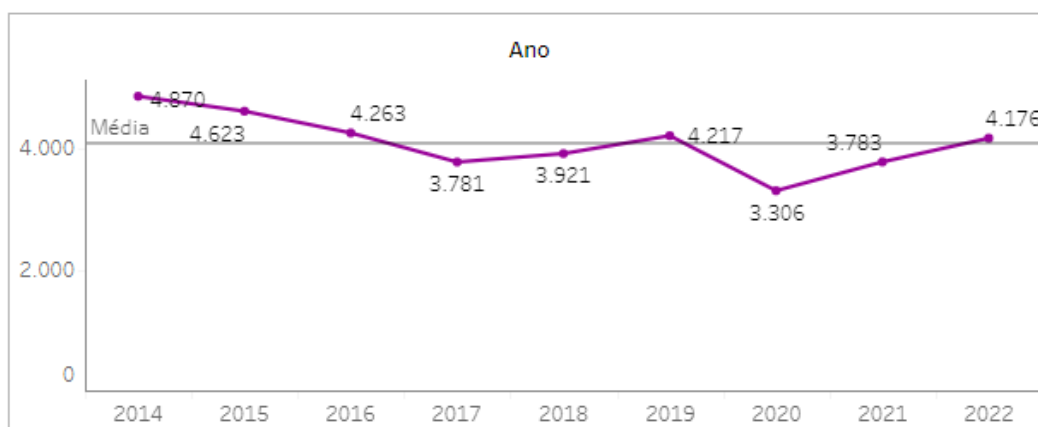
⁵⁰ A despeito do aumento da pauperização e da grave crise de saúde, econômica e social que se instaurou a partir de março de 2020, as grandes corporações mundiais aumentaram seus lucros, e os principais bancos registraram em 2021 o maior volume de lucros desde 2006. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/poder-lucros-e-pandemia/> e <https://insight.economatica.com/em-2021-os-grandes-bancos-registram-o-maior-volume-de-lucros-desde-2006-o-santander-foi-o-banco-com-maior-roe-desde-2018-entre-esses-bancos-a-pdd-recuou-em-31-enquanto-os-dividendos-subiram-12/#:~:text=Com%20o%20ajuste%20pela%20infla%C3%A7%C3%A3o,R%24%2081%2C63%20bilh%C3%B5es.> Acesso em 08 nov, 2023.

estudo revela ainda que 55,4% desses casos ocorreram dentro de casa, sendo o companheiro ou ex-companheiro o responsável em 44,4% das situações. Parentes (8%) e pais ou padrastos (2,4%) também figuram como autores.

Cabe destacar que os números sistematizados pela instituição se referem aos Registros de Ocorrência (RO) do banco de dados da Secretaria de Estado da Polícia Civil (CEPOL). Assim, os dados refletem o número de casos que foi de fato denunciado, levando a conclusão de que o número real provavelmente seja ainda maior.

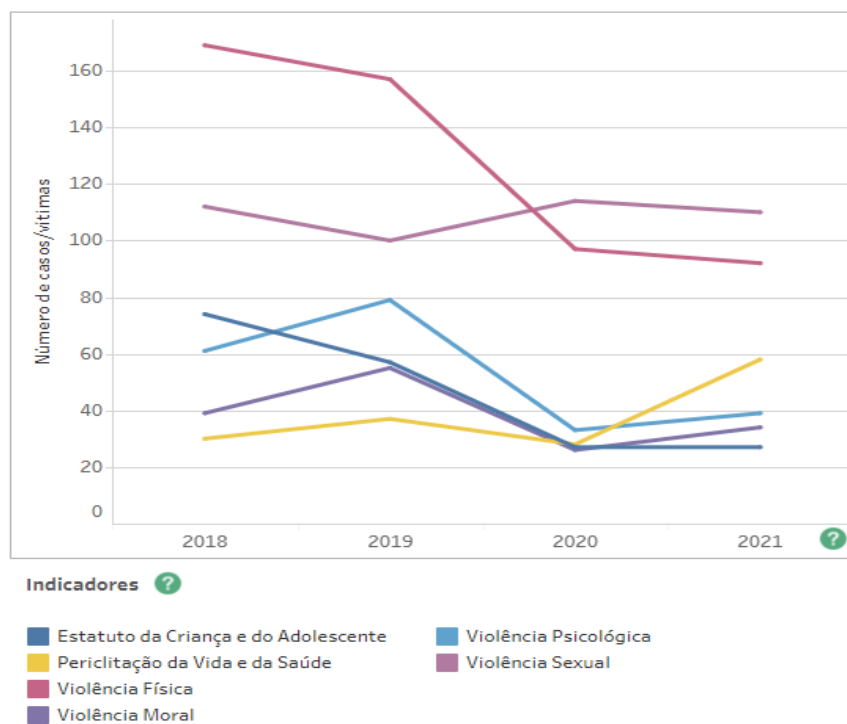
De acordo com dados do ISP, relatados a seguir, também apresentam tendência de alta os crimes contra as demais grupos vulneráveis: crianças e adolescentes, idosos e os crimes raciais:

Gráfico 7. Violência contra mulher – Niterói: 2014 - 2022.



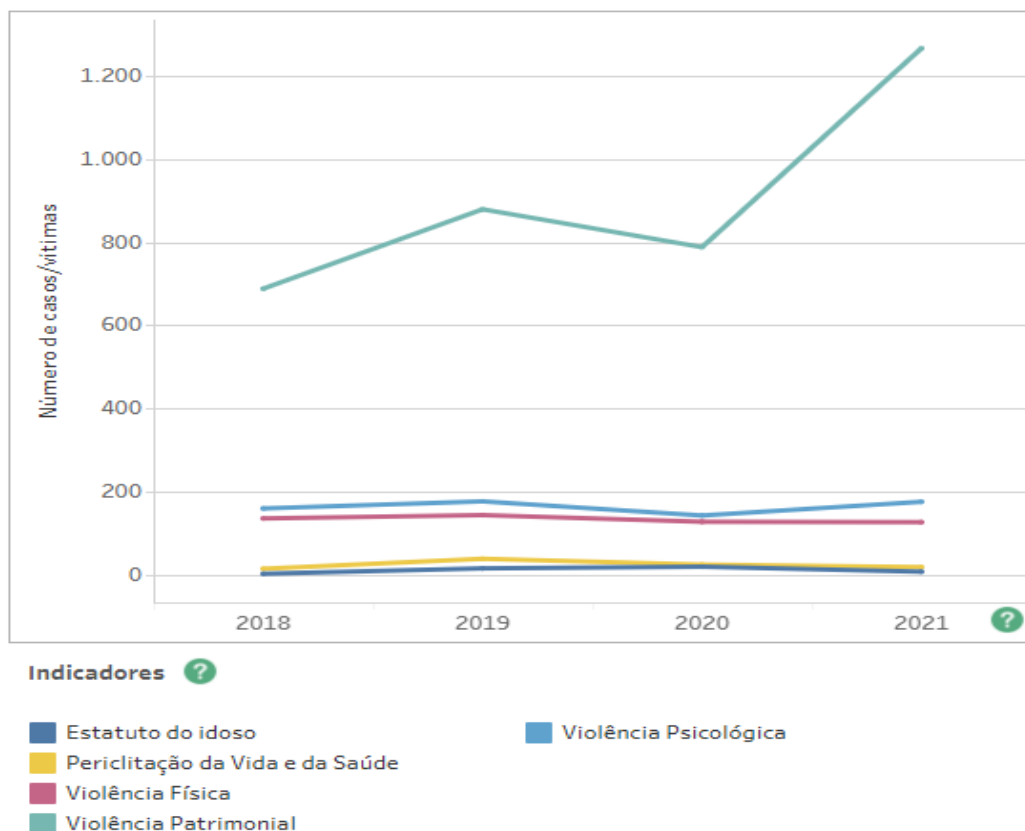
Fonte: ISP (2023).

Gráfico 8. Crimes contra crianças e adolescentes.



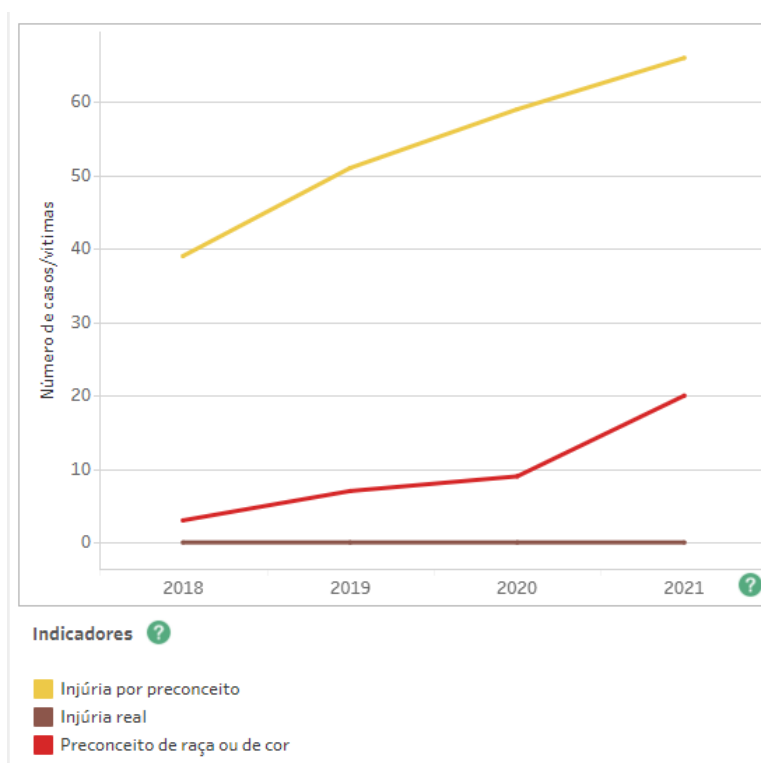
Fonte: ISP (2023).

Gráfico 9. Crimes contra pessoa idosa.



Fonte: ISP (2023).

Gráfico 10. Crimes raciais.



Fonte: ISP (2023).

No cenário de crise econômica e aplicação de uma política de austeridade fiscal nos anos que precederam a pandemia, foi observado um aumento da pobreza e da desigualdade social nos últimos anos. Isso ocorreu com impactos diferenciados entre os diversos estratos de renda, após o Brasil ter experimentado significativas melhorias na distribuição de renda na primeira década do século XXI. Os mais pobres enfrentaram uma recessão que se estendeu de 2015 a 2019, enquanto os mais ricos apresentaram sinais de recuperação e crescimento a partir de 2016. Durante o período de 2015 a 2019, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua revelam um aumento na desigualdade de renda no país, medido pelo coeficiente de Gini, que passou de 0,525 em 2015 para 0,543 em 2019. Houve um retrocesso de uma década em termos de distribuição de renda, com aumento nas taxas de pobreza entre 2014 e 2017, seguido por uma estabilidade até 2019. Os mecanismos de proteção social, como benefícios sociais e previdenciários, não foram eficazes em reduzir o impacto da crise na renda dos mais pobres. (IPEA, 2021)

Durante a pandemia, medidas foram adotadas em relação às transferências monetárias de caráter assistencial, incluindo o Benefício de Prestação Continuada (BPC),

o Programa Bolsa Família (PBF) e a criação do Auxílio Emergencial. Essas iniciativas visavam atenuar os impactos socioeconômicos decorrentes da pandemia. O aumento da pobreza causado pelo choque econômico exigiu a rápida implementação de uma abrangente iniciativa de transferência de renda, cujas discussões foram lideradas pelo Legislativo nacional. Ao mesmo tempo, a situação levou o governo federal a fornecer financiamento extraordinário para os serviços socioassistenciais, embora isso tenha ocorrido com atrasos no repasse dos recursos ordinários destinados à oferta dos serviços contínuos. A necessidade de garantir a segurança sanitária de trabalhadores e usuários também resultou na elaboração de diretrizes e orientações para o atendimento e abrigamento dos usuários. Algumas dessas diretrizes foram divulgadas apenas meses após o início da pandemia e outras foram recebidas com controvérsias, como a mobilização de comunidades terapêuticas (CTs) para atender à população em situação de rua. (IPEA, 2021)

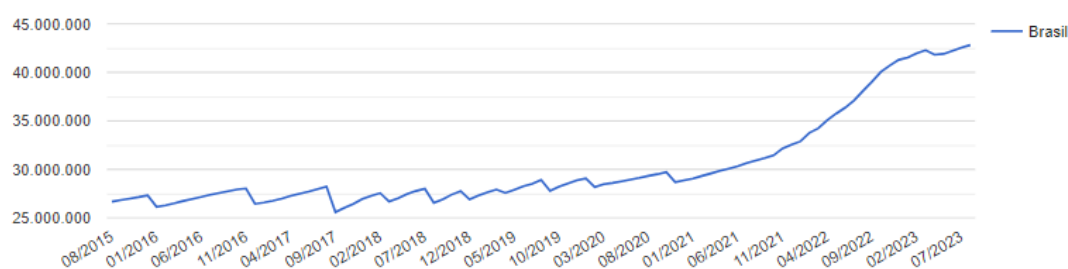
Ao postergar e resistir em cumprir sua responsabilidade pública, fornecendo os recursos públicos necessários e implementando medidas econômicas, sociais e sanitárias essenciais para enfrentar a pandemia e os casos que se multiplicavam rapidamente, o governo federal, caracterizado por sua postura negacionista, ultraneoliberal e neofascista, contribuiu para a intensificação das desigualdades estruturais. Os segmentos mais impactados pela pandemia foram os integrantes da classe trabalhadora mais empobrecida, residentes em favelas e periferias desprovidas de condições adequadas de saneamento e recursos de prevenção. Essas comunidades enfrentaram dificuldades de acesso a um Sistema Único de Saúde (SUS) saturado, sendo a maioria composta por pessoas negras. Nesse sentido, pesquisas apontaram para uma maior taxa de mortalidade entre a população preta, se comparada à branca. (BEHRING E BOSCHETTI, 2021)

As autoras ainda apontam que as respostas à grave emergência que se instalou vieram através dos programas assistenciais de "transferência de renda" representaram estratégias político-econômicas cruciais para assegurar, minimamente, a subsistência dos trabalhadores, visando garantir sua disponibilidade para a exploração. Esses programas desempenham um papel fundamental ao garantir um fluxo básico de consumo, prevenindo interrupções na rotação do capital, e ao exercer controle social sobre o pauperismo e os comportamentos das chamadas "classes perigosas". No entanto, para aqueles totalmente desprovidos das condições necessárias para a reprodução social no contexto capitalista, os programas que transferem recursos públicos, denominados como "transferência de renda", "renda básica" ou "renda mínima", representam uma questão de

vida ou morte, especialmente em países como o Brasil, marcado pela informalidade, baixos e instáveis salários, e precarização agressiva. Assim, observa-se um aumento significativo nos recursos destinados à Assistência Social, que saltou de R\$ 95,2 bilhões em 2019 para R\$ 298,7 bilhões (considerando os valores pagos até agosto de 2020, com previsão de aumento até o final de 2020) devido aos programas de "transferência de renda". Contudo, esse incremento ocorre à custa de cortes em recursos de outras políticas e rubricas fundamentais, como educação e saúde. Torna-se evidente que os recursos destinados ao auxílio emergencial estão sendo retirados do Fundo Nacional de Assistência Social, resultando em uma agressiva redução de 38,6% nos investimentos nos serviços socioassistenciais entre 2012 e 2018. A participação no Fundo Nacional de Assistência Social diminuiu de 5,6% em 2012 para 2,8% em 2019, uma tendência que se agravaria em 2020. (BEHRING E BOSCHETTI, 2021)

Quanto aos serviços socioassistenciais, a pandemia apresentou novos desafios e agravou aqueles existentes. A intensificação da crise econômica e a implementação do Auxílio Emergencial, destacou-se a relevância da atuação da rede socioassistencial no atendimento às necessidades básicas da população. Assim, ocorreu um grande aumento da busca de apoio dos equipamentos socioassistenciais, CRAS e Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), seja para auxílio na solicitação do Auxílio Emergencial (considerando a dificuldade de acesso à tecnologia pela população mais pobre e/ou mais idosa), ou pela grande demanda de atualização/inscrição do CadÚnico. (IPEA, 2021). Tal aumento na demanda também se justifica pela alteração nas regras de acesso aos benefícios de transferência de renda neste período, causando uma demanda de registro de novas configurações, como o caso da família unipessoal. Os dados do gráfico abaixo corroboram com esse processo.

Gráfico 11. Brasil: Famílias inseridas no CadÚnico



Fonte: SAGICAD (2023)

Além do Auxílio Emergencial, outros benefícios também foram responsáveis pelo aumento dessa demanda, seja os concedidos pelo estado ou pelos municípios. Assim, o estado do Rio de Janeiro desenvolveu o programa Supera RJ, para o enfrentamento da crise econômica causada pelas medidas de combate ao novo coronavírus, e o município de Niterói foi responsável pelo programa Renda Básica Temporária (RBT), abordado mais adiante, bem como outras ações emergências como o fornecimento de cestas básicas.

Nessa perspectiva, Behring e Boschetti (2021) ressaltam de maneira relevante o processo acelerado e ampliado de assistencialização/ assistencialismo direcionado ao pauperismo absoluto, distinto do legítimo direito à assistência social. Este último deveria integrar uma política abrangente de seguridade social, baseada em empregos estáveis com direitos, previdência e serviços de saúde públicos e universais. Afirmam que embora programas de "renda básica universal" possam temporariamente complementar ou substituir a perda de direitos trabalhistas, eles não possuem a capacidade de efetivamente reduzir as desigualdades no acesso à riqueza produzida socialmente. Indo além, destacam que a expansão desses programas revela, na realidade, a incapacidade do capitalismo em superar suas crises. Assim, a substituição de empregos estáveis e com direitos por iniciativas assistenciais de "transferência de renda" clientelistas representa a forma mais brutal de subordinação do trabalho ao capital, pois além de manter a classe trabalhadora sem emprego a um custo mínimo, nos limites da mera sobrevivência, essa prática também atua para rebaixar o valor dos salários. Ao transferir para o Estado a quase totalidade dos custos da reprodução da força de trabalho, ela desonera o capital, gerando um ciclo contínuo de reprodução de desigualdades. Isso interdita o acesso de homens e mulheres a oportunidades de trabalho com direitos, tornando as desigualdades ainda mais persistentes.

É necessário reconhecer a importância das medidas emergenciais de enfrentamento às consequências desastrosas da pandemia, destacando inclusive o papel de vanguarda de municípios como Niterói, que buscaram soluções para a crise de forma autônoma ou em conjunto com outros municípios, mas na contramão do Governo Federal, que demorou a reconhecer o problema e adotar as estratégias necessárias. Frente ao desemprego, perda de renda, isolamento social, as camadas mais empobrecidas da população foram as que mais sofreram com as consequências, sobretudo os trabalhadores informais, autônomos e com vínculos precários, crianças e adolescentes afastados das

escolas e, conseqüentemente, da alimentação fornecida pela rede pública, dentre outros grupos mais vulneráveis.

O que se pretende destacar é que a política de assistência social não pode se restringir ao alívio imediato das conseqüências da extrema pobreza – que é a tendência atual no capitalismo contemporâneo. Nesse sentido, é necessário compreender as particularidades do município de Niterói na condução desta política fundamental para a classe trabalhadora.

3. O SUAS DE NITERÓI: PARTICULARIDADES DA “CIDADE SORRISO”

Para introduzir a política municipal de assistência social em Niterói, procuramos inicialmente, resgatar a formação da cidade, visando considerar as determinações sócio-políticas e econômicas, da pobreza, relacionando sua história como parte da totalidade, que será melhor compreendida na relação com os complexos de suas partes. Entendemos que a aparência apresenta contradições, as quais são compreendidas, a partir de indicadores, tendências e estudos realizados, tanto no âmbito da política social, quanto da sociedade civil, dentre as quais a Universidade, mas também do esforço de mobilização que dispõe o município, na luta pela participação democrática em defesa de direitos sociais.

1. Breve histórico do município

A cidade de Niterói (“água escondida” em tupi-guarani) foi habitada primitivamente por índios tamoios. Após a invasão do Brasil pelos portugueses, outros países também começam a ocupar os territórios, sendo que os franceses foram os primeiros a chegar na região. Em 1564, os índios temiminós, que haviam sido catequizados pelos jesuítas e sob o comando de Araribóia, vieram do Espírito Santo para combater tamoios e franceses. Com o êxito dos temiminós e temendo novos ataques franceses, o governador geral Mem de Sá concedeu em 1568 a Araribóia, que havia adotado o nome de Martim Afonso de Souza, as terras que atualmente correspondem à maior parte do município⁵¹. A aldeia fundada pelo cacique temiminó, com posse solene em 22 de novembro de 1573, recebeu o nome de São Lourenço dos Índios. O cacique instalou-se juntamente com sua tribo na encosta do morro de São Lourenço, onde foram construídas choupanas e a primeira capela de Niterói. A aldeia cresceu e os indígenas mantinham pequenas roças de milho e mandioca, além de uma incipiente indústria de cerâmica. Mas não demorou para que as terras comessem a ser invadidas por exploradores, situação agravada pela morte de Araribóia, em 1587, causando a decadência do aldeamento. (IBGE, 1959)

⁵¹ “Era esta sesmaria constituída de todo o terreno, desde as primeiras barreiras vermelhas, correndo ao longo da baía acima, caminho do norte, até completar uma légua de terras e duas léguas para o sertão... Começava, na realidade, em Gragoatá e rumava até Maruí, onde tinha início outra sesmaria.” (IBGE, 1959, p. 317)

Mas a situação da sede da aldeia não condizia com a prosperidade das demais regiões das sesmarias, que estavam em desenvolvimento e atraíam imigrantes em função da fertilidade das terras e da proximidade da Guanabara e da cidade do Rio de Janeiro.

Surgiram, em curto prazo, povoações diversas na Praia Grande, em Icaraí, Maruí, São Domingos, São Gonçalo, São Francisco, Jurujuba, Itaipu e outras localidades, ao mesmo tempo em que aumentavam as lavouras e pequenas indústrias nas múltiplas propriedades em que também se multiplicavam as sesmarias. As capelas distribuídas por esses territórios, já habitados por colonos portugueses e por escravos em grande número, davam demonstração cabal do progresso alcançado por todos esses núcleos populosos; em breve algumas delas seriam as sedes das novas freguesias das margens da Guanabara. (IBGE, 1959, p. 317-318)

Em 1808, a Corte de D. João VI chega ao Brasil, marcando o ápice e o progresso das freguesias locais, sobretudo a de São João de Icaraí, além de São Domingos, escolhido como sítio para o descanso do príncipe-regente. A aldeia foi elevada à categoria de Vila em 1817, sendo São Domingos sua sede. Mas como o local não comportava a construção de prédios públicos, a sede da Vila foi transferida para a Praia Grande (atual Centro da cidade). Em 1819, São Lourenço dos Índios passa a se chamar Vila Real da Praia Grande. (NITERÓI, s.d.)

Em 1834, a província do Rio de Janeiro alcança autonomia, sendo considerada município neutro, com administração autônoma. A Vila Real foi escolhida como capital da província e elevada à categoria de cidade, em 1835, ganhando o nome Nictheroy. Tal posição de destaque impulsionou o desenvolvimento da cidade, com o aumento de construções comerciais e residenciais, bem como a abertura de novas ruas, sobretudo nos bairros de Icaraí e Santa Rosa, duplicando a área urbanizada de Niterói. Diversos serviços básicos foram implementados, como a barca a vapor (1835), a iluminação pública a óleo de baleia (1837), os primeiros lampiões a gás (1847), abastecimento de água (1861), o surgimento da Companhia de Navegação de Nictheroy (1862), o bonde de tração animal (1871), a Estrada de Ferro de Niterói, que ligava a cidade ao interior do estado (1872), os bondes elétricos (1883), dentre outros. (NITERÓI, s.d.) (IBGE, s.d.)

O final do século XIX marcará um tempo de novas mudanças, com a separação das freguesias de São Sebastião de Itaipu, São Gonçalo, Nossa Senhora da Conceição de Cordeiro, em 1890, que passaram a constituir o novo município de São Gonçalo. Em 1893, com a eclosão da revolta armada e a consequente destruição do patrimônio no centro urbano e na faixa litorânea, bem como, a paralização de atividades produtivas, a capital da Guanabara foi transferida para a cidade de Petrópolis, permanecendo até 1903. Com a retomada do título de capital, nova fase de progresso passa a vigorar, com

melhoramentos urbanos, instalação de fábricas, desenvolvimento do comércio, modernização das comunicações rodoviárias, ferroviárias e marítimas. O distrito de Itaipu foi reincorporado ao território. E, paralelamente, também ocorreu o desenvolvimento da educação, ciências e cultura. Ainda segundo o IBGE (1959):

a cidade transformou-se, em algumas décadas deste século, em um centro universitário de máxima importância, com a prosperidade do ensino primário, ensino secundário, ensino técnico-profissional, do ensino artístico e superior, representado este último pelas Faculdades de Direito, de Farmácia e Odontologia, de Comércio, de Música, de Medicina Veterinária, de Belas Artes, de Medicina e de Filosofia, formadoras da Universidade Fluminense. As Academias de Letras, Sociedades Médicas, Bibliotecas, Museu Antônio Parreiras, Monumentos Históricos e Artísticos, Imprensa, ao lado de um número elevado de outras tantas associações científicas, artísticas, filantrópicas, profissionais, recreativas, integrando finalidades e aspirações da população, de mais de duzentos mil habitantes, conforme estimativa para 1951, colocam bem alto, no justo renome de um notável centro urbano, dos mais destacados e evoluídos - a cidade de Niterói, capital do Estado do Rio de Janeiro. (p. 326)

No início do século XX é concretizado um projeto de urbanização de Niterói, que incluía a pavimentação da Alameda São Boaventura (Fonseca) e da Avenida da Praia de Icaraí. A primeira sede da Prefeitura foi construída (Palácio Araribóia), e o Campo de São Bento (Icaraí) foi urbanizado. Em 1942, a abertura da Avenida Ernani do Amaral Peixoto marcava o processo de modernização do município. (NITERÓI, s.d.)

Em 1974, a lei complementar nº 20 estabelecia a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro⁵², e Niterói deixa de ser capital. Tal situação ocasionou o esvaziamento econômico da cidade, mas o fato foi amortecido pela inauguração da Ponte Rio-Niterói no mesmo ano. A construção influenciou a produção imobiliária, tanto nas áreas centrais e bairros consolidados (Santa Rosa e Icaraí), como também, nas regiões Oceânica e de Pendotiba. (IBGE, s.d.)

Ao analisar a *capitalidade* de Niterói, Côrte (2011) aponta que sua trajetória foi marcada pela confusão entre sua condição de capital e de município autônomo, pela contínua intervenção do governo federal em questões estaduais e neutralização política da capital – situação que também se reproduzia da esfera estadual para municipal. A prefeitura foi instituída somente em 1904, sendo sempre contestada e ocupada constantemente por “diretores de obras” designados pelos “governadores”⁵³. Deste modo, a intervenção constante do estado nos órgãos municipais restringiu a autonomia da

⁵² A implementação do novo Estado do Rio de Janeiro ocorreu em 1975.

⁵³ Tal situação se “reverteu apenas entre os anos de 1920 e 1930, 1954 a 1964, e após 1977, quando o cargo de prefeito foi escolhido com base no resultado das urnas.” (CÔRTE, 2011, p. 35)

cidade e acarretou uma alta rotatividade de prefeitos e grande descontinuidade entre os muitos governos. Por outro lado, o fato de ser capital contribuiu para que a cidade fosse contemplada com obras de modernização, infraestrutura e embelezamento, com objetivo de valorizar sua posição.

As cidades capitais, afirma Côrte (2011)

por concentrarem as sedes dos poderes políticos, econômico e social da força militar e burocracia do Estado, são o cenário por excelência da representação do poder e da sua encenação, o que se dá tanto por intermédio da arquitetura, seja pelos prédios grandiosos, as vias triunfais ou os monumentos aos heróis da pátria, quanto pela ritualização do poder, através das cerimônias, homenagens e comemorações. Continuam-se, desse modo, em lugares evocativos da memória da nação, principalmente, por meio de seus monumentos. Por reunir todos todos esses predicados, as capitais são sempre e necessariamente centros difusores de costumes, comportamentos e modas para as províncias. (p. 36)

Mas em Niterói, ao longo de grande parte de sua história, a concepção de província frequentemente se sobrepôs a sua condição de capital. E províncias estavam associadas à letargia, a uma espécie de hibernação distante da sociedade, dos salões e do mundo acadêmico. Em última análise, como um espaço desvalorizado, marcado pelo ridículo. Assim, a fragmentação das forças fluminenses, juntamente com as disputas entre as elites locais para sediar a capital em seus territórios políticos, impediu que Niterói se consolidasse como o símbolo do estado, dificultando a formação de uma identidade fluminense mais coesa. Todos esses elementos contribuíram para que a cidade não pudesse exercer plenamente sua função de capital. Além da frustração quanto à capitalidade, a aparência provinciana da cidade e a fragilidade de seus símbolos contribuíram para a criação de um sentimento exagerado de inferioridade em relação à capital fluminense, constantemente ofuscada pelo *esplendor* do Rio de Janeiro. É possível que esse contexto tenha alimentado a propagação das piadas mais degradantes sobre Niterói. (CÔRTE, 2011)

A renovação ocorrida a partir do Estado Novo, com as obras e monumentos de grande importância, fortaleceu a cidade simbolicamente. Mas é possível perceber, ainda nos dias de hoje, certos elementos “provincianos”, sobretudo na condução política, articulados com elementos de inovação e desenvolvimento: a contradição entre a cidade com status de capital e cidade provinciana ainda está presente.

Do ponto de vista político, o município tem tradição no protagonismo de movimentos progressistas e de esquerda, como afirma Goulart (2002):

É destacada a presença histórica de forças progressistas e de esquerda muito organizadas na cidade, seja dentro do quadro do trabalhismo tradicional, mas também no antigo Partido Comunista Brasileiro. O movimento sindical também foi bastante atuante e politizado, com categorias muito organizadas, particularmente nos estaleiros navais e nas indústrias têxteis. Da mesma forma o movimento de moradores, organizado como um “conselho” e depois como uma federação desde a década de 80, também teve presença importante na política local. A cidade sempre abrigou instâncias e fóruns de discussões políticas e de saúde, seja de cunho partidário, sindical, etc. Talvez por esses motivos, nos anos pós-64, o autoritarismo deixou marcas profundas em Niterói, tendo o regime usado “mão pesada” na repressão a sindicalistas, políticos e estudantes. (p. 229)

No período pós-Estado Novo, diversas forças políticas se envolveram em disputas tanto em âmbito nacional quanto em escala local, para impor seus projetos para o país e assegurar seu domínio eleitoral. Empresários, políticos, cabos eleitorais e militantes dos partidos se envolveram em confrontos para conquistar votos em bairros operários/populares, como Barreto e Engenhoca. Nesse contexto, os trabalhadores, desempenhando um papel central na cena política nacional, viram seu capital político em ascensão. Os Comitês Democráticos Populares e as células comunistas presentes nos bairros desempenharam uma função crucial nesse processo. Em defesa dos interesses populares, seus militantes saíram às ruas para captar as novas demandas da classe trabalhadora, agora identificada para além das fábricas, nos bairros populares. (AMARAL, 2013)

Serra (2001) destaca o surgimento de importantes movimentos sociais, voltados para questões de terra e de infraestrutura urbana, além de uma aproximação da universidade com a comunidade, que foi decisiva para as políticas de saúde da cidade, em função da abertura de novos espaços de discussão. A participação social na saúde não foi uma novidade e remonta à década de 1970, anterior à constituição da própria Secretaria de Saúde de Niterói. Esse engajamento foi impulsionado por várias iniciativas, muitas das quais contaram com a presença da Universidade Federal Fluminense (UFF), através do Departamento de Saúde da Comunidade, bem como do movimento popular.

Nas eleições diretas para as prefeituras, em 1976, o candidato do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Moreira Franco, foi o vencedor e desenvolveu inicialmente uma política de aliança com os movimentos sociais. A partir daí a então Secretaria de Saúde e Promoção Social passou a contar com profissionais de diferentes áreas, como as Ciências Humanas e Sociais, e elaborou um planejamento que privilegiava uma rede básica de serviços de saúde, sobretudo nos bairros mais pobres.

Esse plano de saúde, assim como os planos de educação e atividades culturais, originou-se de uma política de aliança com os Movimentos Sociais, com o intuito de

integrar os interesses desses movimentos nas propostas e ações do governo. Essa abordagem tinha um duplo propósito: incorporar as demandas da população e promover debates políticos em torno da democratização da administração municipal. Os profissionais envolvidos na elaboração desses planos provinham de setores progressistas do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e de partidos de esquerda que atuavam clandestinamente. Na área da saúde, em particular, esses colaboradores eram parte da resistência ao regime militar dentro das instituições acadêmicas, como a UFF, ENSP e UERJ. (SERRA, 2001)

Niterói integra a região metropolitana, também composta pelos municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. De acordo com os dados do IBGE⁵⁴, Niterói tem uma área territorial de 133,757 km², e população estimada em 481.749 habitantes⁵⁵, no ano de 2022. O município possui 48 bairros e é dividido administrativamente em 5 regiões (Praias da Baía, Norte, Oceânica, Pendotiba e Leste).

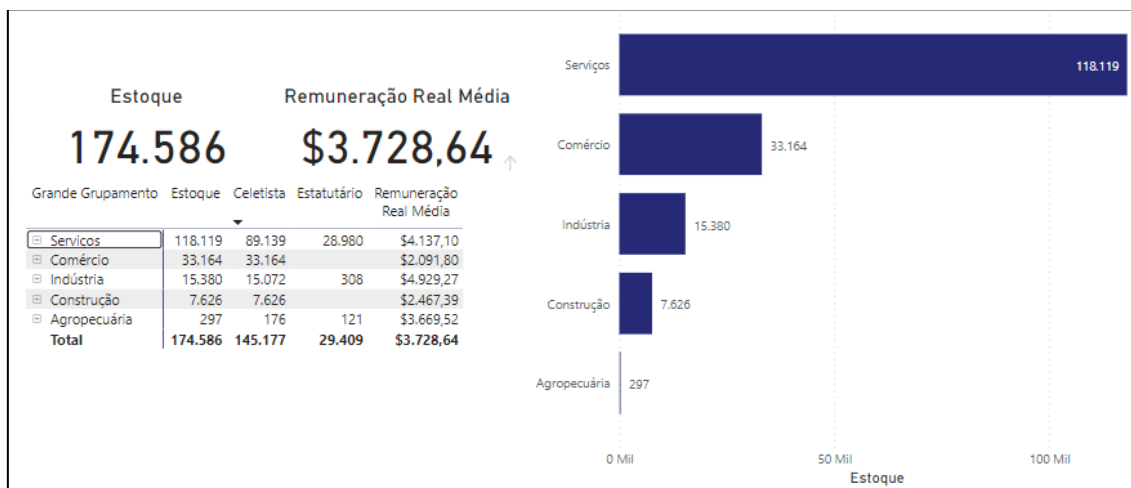
Em relação à economia, o produto interno bruto (PIB) per capita é de R\$ 79.464,67, ocupando a 8ª posição no ranking comparativo com os demais municípios do estado, e na 184ª posição em relação ao país inteiro. O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 3,1 salários-mínimos, entretanto, apenas 37,7% da população é considerada “ocupada”, enquanto o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo, chega a 29,5%.

Niterói é um dos principais centros financeiros, comerciais e industriais do Estado do Rio de Janeiro. Segundo o Índice Geral de Cidades Empreendedoras 2022 (ICE), está classificado como a 11ª melhor cidade brasileira para negócios. No contexto dos municípios fluminenses, Niterói destaca-se como parte do Polo Litoral, com o segundo mais alto desempenho econômico no setor turístico. No segmento de petróleo, a região é responsável por 70% do parque fluminense, abrigando empresas de offshore e estaleiros. Apesar de ocupar o 5º lugar em termos de população na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, é a segunda maior empregadora formal do Estado, contribuindo com 4,1% do total da população.

⁵⁴ Portal Cidades: Brasil, Rio de Janeiro, Niterói. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/panorama>. Acesso em 30 ago, 2023.

⁵⁵ O número representa uma redução de 35.232 habitantes no último Censo, que era de 516.981 pessoas.

Figura 2. Painel RAIS - Niterói



Fonte: Painel de Informações da Rais – MTE.

De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério da Economia, o município registra 174.586 empregos formais. Em 2021, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) divulgou um estudo apontando que o Produto Interno Bruto (PIB) fluminense teve queda de 3,8% em 2020, em função da desaceleração econômica decorrente da pandemia do SARS-COV19. Embora alta, a queda foi menos intensa que a registrada no país: 4,1%.

Apesar desse cenário, o setor de óleo e gás na economia fluminense experimentou um crescimento de 7%, enquanto as indústrias de transformação e construção civil apresentaram retração no mesmo período. Essa dinâmica evidencia a significativa dependência econômica da região em relação ao setor de petróleo e gás natural.

Ao longo dos últimos anos, o município vem anunciando o superávit das contas públicas, o que é demonstrado nos relatórios fiscais⁵⁶. Também vem despontando na gestão pública, ganhando inúmeros prêmios nacionais e internacionais nos eixos de Sustentabilidade, Mobilidade e Infraestrutura, Cidade Inteligente, Planejamento Estratégico e Orçamento Orientado para Resultados⁵⁷ – este último, como segundo lugar, oferecido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2023.

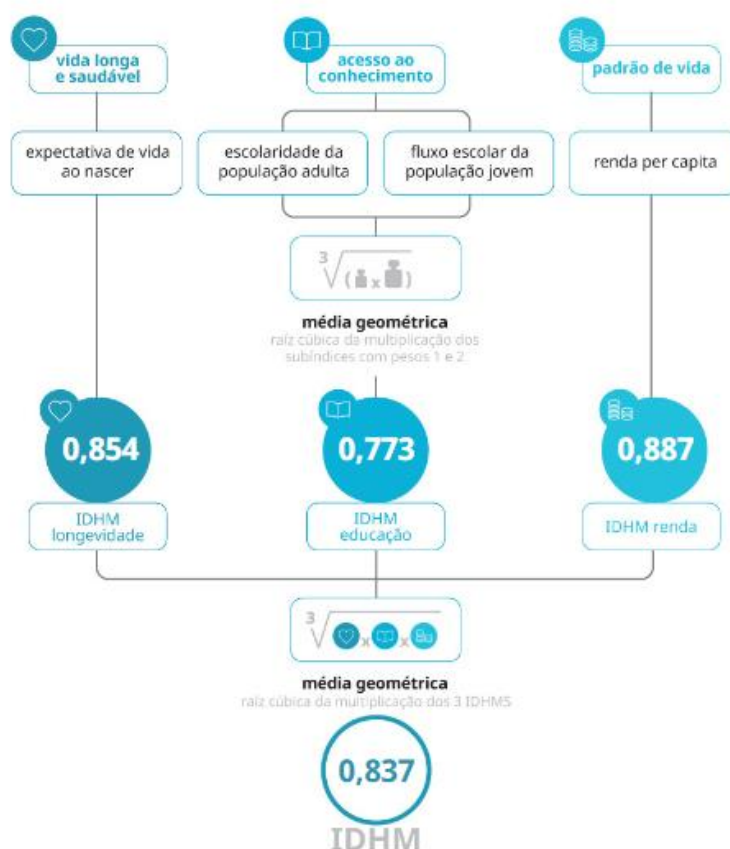
Já em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que considera os indicadores de renda, educação e saúde, o município ocupa o 1º lugar no

⁵⁶ Disponíveis em: <https://fazenda.niteroi.rj.gov.br/site/relatorios-fiscais/>. Acesso em 20 set, 2023.

⁵⁷ Disponível em: <https://niteroi.rj.gov.br/2023/09/13/niteroi-recebe-premio-do-banco-interamericano-de-desenvolvimento/>, <https://niteroi.rj.gov.br/2022/06/22/niteroi-recebe-premio-internacional-de-sustentabilidade/>, <https://niteroi.rj.gov.br/2022/12/01/niteroi-conquista-primeiro-lugar-nacional-em-premio-de-infraestrutura-e-mobilidade-urbana/>, <https://niteroi.rj.gov.br/2022/11/04/prefeitura-de-niteroi-e-grande-vencedora-do-premio-band-cidades-excelentes/>. Acesso em 16 nov, 2023.

estado do Rio de Janeiro e o 7º no país, tendo um índice de 0,837⁵⁸. De acordo com informações da prefeitura municipal, tal resultado se deu em função da adoção de “políticas públicas, voltadas para o desenvolvimento urbano, aliadas a um extenso e planejado processo de inclusão social, priorizando as áreas de saúde, desenvolvimento econômico, educação, cultura e saneamento” (NITERÓI, 2021). A composição do índice, com os dados desagregados, são revelados através da figura 3:

Figura 3. Dimensões do IDHM.



Fonte: Atlas Brasil, com dados do Censo 2010.

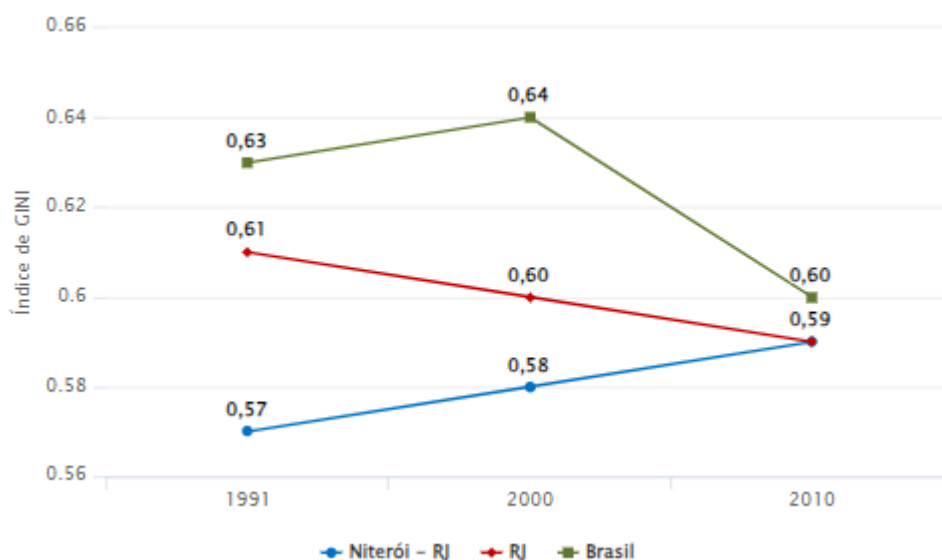
Assim, os dados desagregados apontam que o IDHM da população negra no município era 0,759, em 2010, enquanto da população branca nesse mesmo ano era de 0,885, correspondente à faixa de Muito Alto Desenvolvimento Humano. A diferença, em números absolutos, é de 0,126.

Mas ao mesmo tempo, o município também apresenta alta concentração de renda. Embora seja rico, do ponto de vista da renda, também possui “bolsões de pobreza”

⁵⁸ Segundo o IBGE, em 1991 o IDH era de 0,681 e em 2000 de 0,771, o que indica elevação crescente.

em determinadas regiões. O índice GINI, retratado na figura 4, mede o grau de concentração de renda em determinado grupo social e varia entre zero (igualdade perfeita) e um (desigualdade total), e vem aumentando nas últimas décadas, sendo medido em 0.5776 em 1991, 0.5883 em 2000 e 0.5983 em 2010.

Figura 4. Índice de GINI - Niterói



Fonte: Atlas Brasil, com dados do Censo 2010.

Enquanto o estado do Rio de Janeiro e o Brasil apresentam tendência de queda, o município de Niterói apresenta aumento constante. A concentração de renda revela a desigualdade entre as regiões do município:

Quanto ao rendimento mensal da população, a região Praias da Baía, que concentra o maior percentual populacional (43,76%), corresponde também a região com maior índice de renda mensal. A região concentra bairros com rendimento médio acima de 4 salários mínimos: Icaraí, Ingá, Vital Brazil, São Francisco e Boa Viagem e bairros com rendimento entre 2 e 4 salários mínimos: Gragoatá, São Domingos, Charitas, Centro, Fátima, Pé pequeno, Santa Rosa. Os bairros nesta região que apresentam rendimentos entre 1 e 2 salários mínimos são: Cachoeira, Ponta da Areia e Viradouro, estes, apesar de comporem a região Praias da Baía, têm sua alocação territorial nas extremidades da região e possuem características diferenciadas do perfil central da região. [...]

A segunda maior região, no âmbito populacional, é a região Norte do município, que corresponde a 28,55% da população de Niterói. Esta região é caracterizada pela numerosa existência de favelas e concentra a menor taxa de rendimento do município. Possuem rendimentos entre 1 e 2 salários mínimos os bairros: Barreto, Cubango, Engenhoca, Fonseca, Ilha da Conceição, Santana e Santa Bárbara. Os bairros Baldeador, Caramujo e Viçoso Jardim possuem rendimentos de até um salário mínimo. A região Oceânica compreende 14,14% da população do município. Possui extensa área territorial e contempla as praias oceânicas, o que gera uma grande

variação na renda dos moradores deste bairro e representa diferenças sociais em sua estrutura. (NITERÓI, 2017, p. 27-29)

A desigualdade de renda, que tem *cor* e *CEP*, é evidenciada, sobretudo, nas situações de calamidades, recorrentes no município. A divisão socioespacial da cidade reflete essa desigualdade e a necessidade de ações públicas mais eficazes, a medida em que bairros populares se expandem, comunidades e favelas surgem e se desenvolvem e, sem intervenção estatal adequada, a precariedade das condições de vida das pessoas que residem nesses territórios são intensificadas. Uma das tragédias mais recentes e impactantes, a do Morro do Bumba, em 2010, causou 267 mortes e deixou milhares de pessoas desabrigadas. Os números não são precisos, pois a maioria dos corpos não foi resgatada, se perdendo em meio aos escombros e lixo.

A retórica da ‘Cidade Sorriso’ e da ‘Cidade Qualidade de Vida’ passam a ser questionadas e ganha visibilidade em abril 2010 padrões de conflitos ligados ao acesso à moradia digna. As reivindicações de moradores de favelas passavam a se tornar pauta da agenda pública e política da cidade. A imagem da “Cidade Sorriso” transformava-se na “Cidade do Choro”, lágrimas que se encontravam em quase todas as partes da cidade. Quem sabe ao longo de muitos anos este sorriso não foi muitas vezes forjado (PINTO, 2011, p. 96).

Os elementos apontados auxiliam a compreensão da realidade local, de um município rico do ponto de vista da renda, mas que possui altas taxas de concentração de renda, o que gera diversos problemas que serão objetos da atuação da política de assistência social, abordada no item a seguir.

2. A conformação do SUAS de Niterói

Existe uma lacuna de produção bibliográfica acerca da história da Assistência Social no município de Niterói, o que aponta para a necessidade de reconstrução deste percurso, que propomos realizar neste estudo, através da análise de documentos, lei e decretos que não estão em vigor (a serem disponibilizadas pelo Arquivo Divaldo Aguiar Lopes, da Câmara Municipal de Niterói). Apresentaremos, brevemente, um histórico que pode ser resgatado neste momento, bem como a configuração atual da política de Assistência Social na cidade.

De acordo com Brotto (et. Al., 2016), mesmo antes da Constituição Federal de 1988, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o município de Niterói possuía algum órgão governamental que apontasse em direção a uma política de assistência social, ainda que assistencialista

ou clientelista. Em 1984, através da Lei Municipal nº 489, de 25 de janeiro, é criada a Coordenadoria de Bem-Estar Social, sendo referência inicial da trajetória da assistência social no município. De acordo com Souza (2011):

A partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que implantou a descentralização administrativa e a participação popular na gestão administrativa de órgãos públicos no país, o município de Niterói, através de ação conjunta da Prefeitura, do então Juizado de Menores, da Câmara Municipal e da sociedade civil, iniciou a implantação do modelo de gestão participativa com a criação dos conselhos: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA; o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS; o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – COMDPPD e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – CMDDPI. (p. 34)

Em 1996 foram criadas a Secretaria Municipal de Integração e Cidadania e a Secretaria Municipal de Promoção Social, através da Lei nº 1565. Mas elas foram extintas em 18 de dezembro de 2000, e logo foi criada a Secretaria Municipal de Integração, Cidadania e Promoção Social, pela Lei Municipal nº 1819, tendo como competência

a execução das políticas de integração social voltadas para os portadores de deficiência, a defesa dos direitos da criança, do adolescente e da terceira idade, bem como a articulação com as instituições privadas de ação social, a realização de projetos especiais de desenvolvimento comunitário, a execução da política de emprego e de amparo social, especialmente das populações de baixa renda e a realização de projetos habitacionais. (NITERÓI, 2000, s.p.)

Em maio de 2003, a secretaria tem seu nome alterado em função do Decreto nº 8996, e passa a denominar-se Secretaria Municipal de Assistência Social. Brotto (et. al., 2016) destaca que em 2005 ela reordena os serviços da área assistencial, “fortalecendo o trabalho no território como eixo de atuação com o objetivo de iniciar o movimento de consolidação da construção da Política de Assistência Social, de forma integrada as demais políticas setoriais” (p. 381).

Novas mudanças de nome ainda ocorreram: em 2013 (Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos) e em 2021 (Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária). Nesse sentido, Schmidt (2015) afirma que:

(...) as constantes mudanças de gestores municipais da assistência social, com a característica de cada gestor desejar imprimir a sua marca na área, acentua a complexidade da implementação do SUAS, em termos de continuidade das ações desenvolvidas ou reavaliação destas, tendo por horizonte a constituição de uma gestão direcionada aos usuários e aos seus interesses coletivos. Essas questões guardam interface com a apropriação indevida do espaço público com seu uso privado, tão presente nas raízes da nossa administração pública, com as marcas históricas do patrimonialismo e do clientelismo. (p. 2010)

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de Niterói foi instituído pela Lei Municipal nº 3263, de 16 de janeiro de 2017, com o objetivo de garantir o acesso aos direitos socioassistenciais previstos na LOAS, tendo o município, por meio da então SASDH, a responsabilidade por sua implantação, execução e coordenação.

Niterói se destaca no avanço da implementação do SUAS, sendo a assistência reconhecida como política pública garantidora de direitos de cidadania. A Proteção Social Básica, por exemplo, tem abrangência em todo o território da cidade, e o controle social é bem consolidado, tendo em vista a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), e a realização das Conferências Municipais de Assistência Social, que promovem importantes debates sobre os rumos dos Planos Municipais de Assistência Social. (BROTTO, et. Al., 2016)

Schmidt (2015) destaca o papel de vanguarda do município, ao dar início à instituição do SUAS a partir do ano de 2005:

desde o início de instituição do SUAS, em 2005, Niterói foi um dos municípios brasileiros pioneiros no processo de reconfiguração da Política de Assistência Social, a partir dos parâmetros estabelecidos pela PNAS/2004 e pela NOB/SUAS 2005. Observamos na Ata que na Reunião de 13/01/2005 ocorreu a discussão de um Plano de Ação que tinha como fundamento o *“reordenamento apontado pela PNAS com ênfase no processo de implantação do SUAS”*, sendo inclusive citado que as intervenções na área deveriam ter como norte as proteções sociais elencadas na PNAS de 2004. (SCHMIDT, 2015, p. 221, grifos da autora)

A relação entre público e privado no âmbito da execução da política de assistência é um ponto que merece destaque, considerando o alto número de convênios entre a secretaria municipal e as instituições privadas para a prestação de serviços. Schmidt (2015), analisando as atas das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), aponta:

Permanece a temática da relação público e privado na prestação da Assistência Social, no cenário de implementação do SUAS, pois em diversas Atas de Reuniões constatamos que, de alguma forma, os convênios continuam como assunto posto em tela no CMAS (Atas de 24/01/2008; 14/02/2008; 06/03/2008; 13/03/2008; 02/10/2008; 15/10/2008; 19/11/2008; 04/12/2008) (NITERÓI, 2008a.) A importância que as entidades detinham naquele período é ilustrado em uma das Atas de 06/03/2008: *“No ano de 2007, as Oficinas de Capacitação e Inclusão Produtiva foram desenvolvidas com exclusividade pelas instituições conveniadas”*. (SCHMIDT, 2015, p.223)

Indo além, Schmidt (2015) aponta elementos encontrados nas atas de reuniões do conselho, que evidenciam a postura favorável da própria gestora da assistência, à época, favorável à execução indireta da política:

Na Ata de 06/03/2008, há relevantes fragmentos que sinalizam que o estabelecimento da gestão pública do SUAS não foi um processo de fácil realização, segundo o trecho que ressaltamos: “A secretária expõe que acredita na execução indireta das ações e que a execução não deve mesmo ser diretamente realizada pelo poder público, mas deve se ter um quadro funcional para avaliar, monitorar”. Ou seja, o responsável pela gestão (naquela época) apresenta uma noção que se diferencia da diretriz estabelecida, no âmbito de implementação do SUAS, da prestação direta pelo Estado de determinados serviços que envolvem o SUAS, como o PAIF a ser executado nos CRAS. Consta ainda desta Ata uma proposição, da Secretária, de implantação da Fundação Municipal de Assistência Social a fim de obter “autonomia administrativa”. (p. 224)

Schmidt (2015) ainda destaca que as Fundações têm sido utilizadas como estratégia de estabelecimento de uma gestão na perspectiva gerencial, que muito se aproxima do modelo empresarial, sob a justificativa de proporcionar mais agilidade à administração pública. Entendemos que tal prática demonstra o processo de desresponsabilização estatal em relação às políticas públicas, sobretudo as políticas sociais, e que tendem a precarizar não apenas os serviços prestados, mas também as condições de trabalho.

De acordo com a NOB-SUAS/2012, a rede socioassistencial é um “o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS” (BRASIL, 2012, p. 19).

Como citado, a política pública de assistência social é atualmente conduzida pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária (SMASES), estabelecida por meio da Lei nº 3.575, de 29 de janeiro de 2021. Essa criação decorreu do desmembramento da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH).

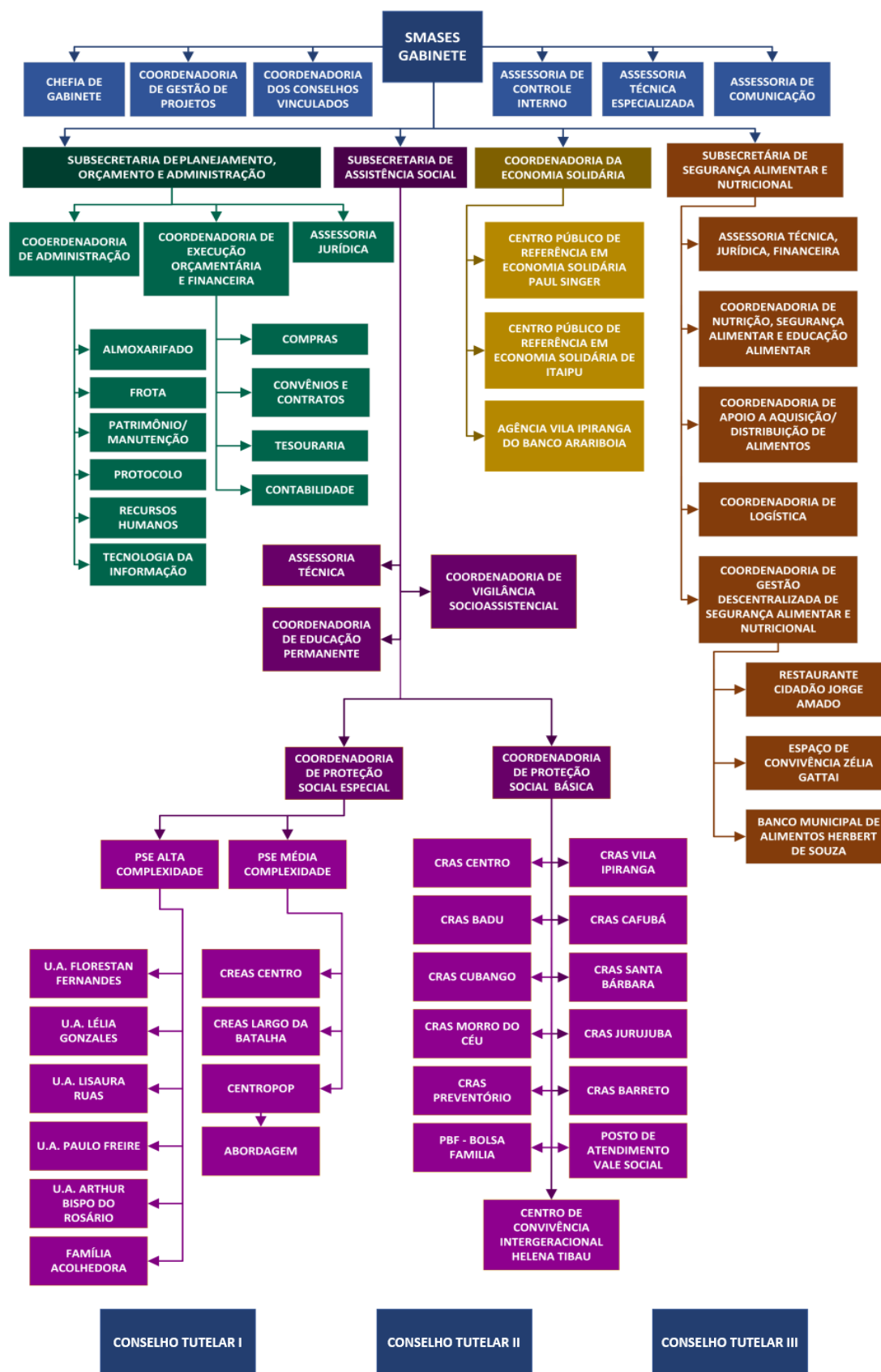
O Decreto nº 14.516, de 13 de setembro de 2022, instituiu o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária, estabelecendo que é sua finalidade coordenar, executar, manter e aprimorar o sistema de gestão da política, das unidades de prestação de serviço e dos serviços de Assistência Social (conforme disposto na Lei Federal 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social), Economia Solidária (conforme disposto na lei 3.473, de 20 de janeiro de 2020 que dispõe sobre a Política Municipal de Economia Popular Solidária de Niterói) e de Segurança Alimentar (conforme disposto na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN), respeitando os princípios e diretrizes de participação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), do Conselho Municipal de Economia Solidária

(CMES), do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Niterói (COMSEA) e dos demais Conselhos de Direitos.

Sendo um município de grande porte, Niterói tem estabelecido uma rede socioassistencial complexa, que conta com vários dos serviços considerados necessários ao atendimento da população, de acordo com os níveis de complexidade estabelecidos na PNAS/2004, tanto em relação à Proteção Social Básica como a Proteção Social Especial, a fim de garantir a segurança de sobrevivência, acolhida e de convívio, através de serviços, benefícios, programas e projetos. (NITERÓI, 2017)

A organização do órgão gestor se estrutura da seguinte forma:

Figura 5. Organograma SMASES



Fonte: SMASES (2022)

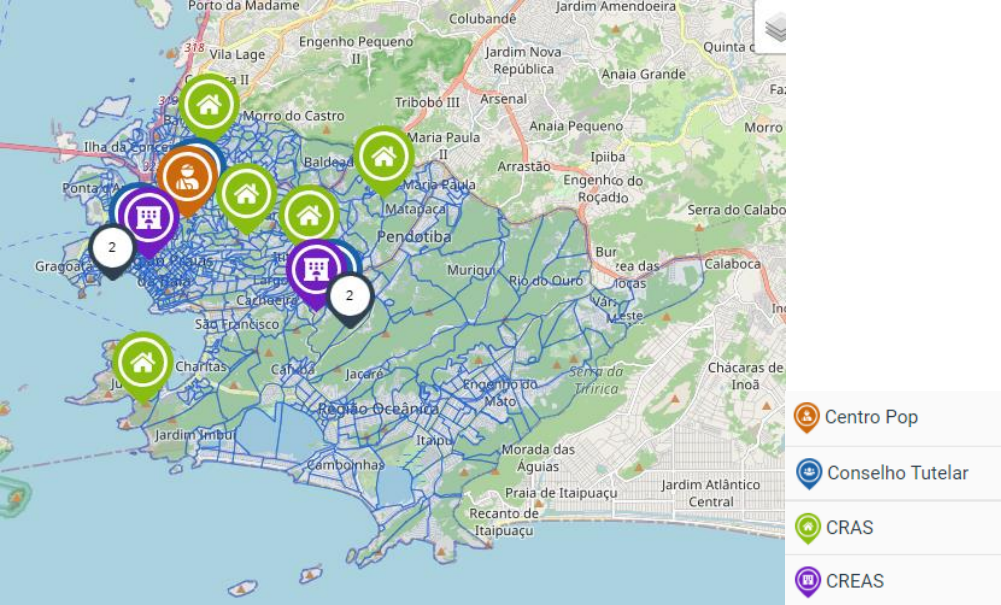
Assim, dentro da Subsecretaria de Assistência Social, a Proteção Social Básica (PSB) do município conta com 10 (dez) Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), nas seguintes localidades: Badú, Barreto, Cafubá, Centro, Cubango, Jurujuba, Morro do Céu, Preventório, Santa Bárbara e Vila Ipiranga. Possui também o Centro de Convivência Capim Melado, além do Vale Social, que presta atendimento no CRAS Centro. Os CRAS são responsáveis pela execução do Programa de Atenção Integral a Família (PAIF) e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Além disso, “nesses espaços, o acompanhamento das famílias é uma atividade determinante, para que os usuários do serviço tenham assegurado o acesso aos direitos e às ações preventivas efetivadas na dinâmica do trabalho” (BROTTO, et. Al, 2016, p. 282). No nível da gestão, a PSB ainda agrega Gestão do Cadastro Único para os programas do Governo Federal e Bolsa Família.

A Proteção Social Especial (PSE), possui os seguintes equipamentos na média complexidade: dois Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), localizados no Centro e no Largo da Batalha, e um Centro Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP), que oferece também o Serviço Especializado em Abordagem Social. O município tem também uma equipe responsável pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). A PSE de alta complexidade do município é composta pelos seguintes equipamentos: Unidade de Acolhimento Arthur Bispo do Rosário, destinada a homens com idade entre 18 e 59 anos; Unidade de Acolhimento Florestan Fernandes, para homens entre 18 e 59 anos; Unidade de Acolhimento Paulo Freire, para meninos de 12 a 17 anos; Unidade de Acolhimento Lélia Gonzalez, para mulheres e famílias; Unidade de Acolhimento Lisaura Ruas, para meninas de 12 a 17 anos e meninos de 7 a 12 anos; e o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, que:

É o Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, (de zero a 12 anos) afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas, até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as Famílias Acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem. (NITERÓI, 2017, p. 66)

O mapa abaixo demonstra como os equipamentos supracitados estão distribuídos no território.

Figura 6. Mapa da Rede Socioassistencial Pública de Niterói.



Fonte: Mapas Estratégicos para Políticas de Cidadania (MOPS, 2023).

A Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional integra o Restaurante Cidadão Jorge Amado, o Espaço de Convivência Zelia Gattai (que funciona dentro do restaurante) e o Banco Municipal de Alimentos.

Já a Subsecretaria de Economia Solidária abarca o Centro Público de Referência de Economia Solidária – Casa Paul Singer, a sede do Banco Araribóia e suas agências.

O detalhamento de todas as unidades é o que se segue:

Tabela 3. Equipamentos e serviços da SMASES.

GESTÃO DO SUAS		
UNIDADES	ENDEREÇO	ABRANGÊNCIA
GABINETE	Rua Coronel Gomes Machado nº 281, Centro–Niterói/RJ.	- **
SUBSECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL		
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO		
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO PERMANENTE		
VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL		

COORDENAÇÃO PSB		
COORDENAÇÃO CADÚNICO E PBF		
EQUIPE DE VISITA DOMICILIAR – VD		
COORDENAÇÃO PSE		
UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		
UNIDADES	ENDEREÇO	ABRANGÊNCIA
CRAS BADÚ	Estrada Caetano Monteiro, nº 820, Badú - Niterói/RJ.	Badu, Largo da Batalha, Cantagalo, Ititioca, Maceió, Sapê, Matacapa, Vila Progresso, Maria Paula (parte de Niterói), Muriqui, Rio do Ouro (parte de Niterói), Pendotiba (parte de Niterói), Paciência, Cala Boca e Muriqui.
CRAS BARRETO	Rua Dr. Luiz Palmier, s/nº, Barreto - Niterói /RJ.	Barreto, Engenhoca (até a Policlínica da Engenhoca), Venda da Cruz (parte de Niterói), Tenente Jardim (parte de Niterói), Santana, Buraco do Boi, Largo do Barradas, Leopoldina, Marítimo, Martins, Morro do Castro (parte de Niterói), Morro do Holofote e Comunidade Travessa 10.
CRAS PIRATININGA	Av. Doutor Raul Oliveira Rodrigues, 1208- Piratininiga.	Região Oceânica, Várzea das Moças (parte de Niterói), Engenho do Mato, Avenida Central (da Policlínica de Itaipu até padaria Versailles), Vale Feliz, Itaipu, Piratininga, Santo Antônio, Boa Esperança, Bom Sucesso, Jacaré, Lagoa, Cafubá, Fazendinha, Caniçal, Serra Grande, Tibau, Inferninho, Biquinha, Itacoatiara, Lagoa de Piratininga, Lagoa de Itaipu, Ilha do Modesto, Maravista e Camboinhas.
CRAS CENTRO	Rua Coronel Gomes Machado, 259– Niterói/RJ.	Bairro de Fátima, Centro, Boa Viagem, Gragoatá, Icaraí, Ilha da Conceição, Ingá, Ponta da Areia, Ponto Cem Réis, São Domingos, São Lourenço, Vital Brasil, Boa Vista, Pé Pequeno, Santa Rosa.
CRAS CUBANGO	Rua Desembargador Lima Castro, nº 241, Fonseca - Niterói/RJ.	Cubango, Viçoso Jardim, Fonseca (Alameda São Boaventura: do Horto do Fonseca até a subida da Caixa D'água), Santa Rosa (Rua Noronha Torrezão), Serrão, Morro do Bumba, Comunidade São José, Ititioca, Atalaia
CRAS JURUJUBA	Rua Eugenio José Bernardes, nº163, Salina - Jurujuba.	Jurujuba, Peixe Galo, Salinas, Várzea, Cascarejo, Nova Brasília, Pau Ferro, Ponto Final, Praia do Marisco, Lazaredo, Ponta da Ilha, Cais, Cavalão.
CRAS MORRO DO CÉU	Rua da Horta, nº 01, Morro do Céu, Caramujo - Niterói/RJ.	Morro do Céu, Caramujo, Lagoinha, Caixa d'Água, Bonfim, Velho Bumba, Garibaldi, Mangueirinha, Novo México, Novo Mundo, Igrejinha, Carvalho

CRAS PREVENTÓRIO	Travessa Santa Cândida, nº 10, Charitas, Preventório - Niterói/RJ.	Charitas, Preventório, São Francisco, Estrada da Cachoeira, Grotá
CRAS SANTA BÁRBARA	Av. Desembargador Nestor Rodrigues Perlingeiro, nº 372, Santa Bárbara - Niterói/RJ.	Baldeador, Sapê, Santa Bárbara.
CRAS VILA IPIRANGA	Rua Tenente Osório, s/nº, Fonseca – Niterói – R.J	Vila Ipiranga, Juca Branco, Cel. Leôncio, Engenhoca, Alameda São Boaventura (do Horto Fonseca até São Lourenço), Santo Cristo, Nova Brasília, Palmeira
VALE SOCIAL	Rua Coronel Gomes Machado nº 259, Centro– Niterói/RJ.	Todo o Município de Niterói
C.C.I. CAPIM MELADO	Rua Bispo Dom João da Mata s/n – Capim Melado – Niterói/ RJ	Todo o Município de Niterói
UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL		
UNIDADES	ENDEREÇO	ABRANGÊNCIA
CREAS CENTRO	Rua Coronel Gomes Machado nº 259, Centro– Niterói/RJ.	Centro, Icaraí e região norte do município.
CREAS LARGO DA BATALHA	Rua Reverendo Armando Ferreira, nº19, Largo da Batalha– Niterói/RJ.	Região Oceânica, Cafubá, Camboinhas, Engenho do Mato, Itacoatiara, Itaipu, Jacaré, Jardim Imbuí, Maravista, Piratininga, Santo Antônio e Serra Grande, Badu, Cantagalo, Ititioca, Largo da Batalha, Maceió, Maria Paula, Matacapa, Sapê, Vila Progresso, Muriqui, Rio do Ouro, Várzea das Moças.
CENTRO POP	Rua Coronel Gomes Machado, nº279, Centro– Niterói/RJ.	Todo o Município de Niterói
ABORDAGEM SOCIAL	Rua Coronel Gomes Machado, nº279, Centro– Niterói/RJ.	
CENTRO POP ITINERANTE	Equipe volante	
PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL – PETI	Rua Coronel Gomes Machado nº 259, Centro– Niterói/RJ.	
EQUIPE DE REFERÊNCIA DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS – ERAD	Rua Coronel Gomes Machado, nº259, Centro - Niterói/RJ	

EQUIPE DE REFERÊNCIA INFANTO JUVENIL PARA AÇÕES DE ATENÇÃO AO USO DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS – ERIJAD	Equipe volante	
PROGRAMA FAMÍLIA ACOLHEDORA - FACO	Rua Coronel Gomes Machado nº 259, Centro– Niterói/RJ.	Todo o Município de Niterói
UNIDADE DE ACOLHIMENTO FLORESTAN FERNANDES	Alameda São Boaventura, nº 611, Fonseca - Niterói/ RJ.	
UNIDADE DE ACOLHIMENTO LÉLIA GONZALEZ	Rua: Rua General Andrade Neves, nº258 – Niterói/RJ.	
UNIDADE DE ACOLHIMENTO PAULO FREIRE	Rua: Gonçalves Ledo, nº25, Fonseca – Niterói /RJ.	
UNIDADE DE ACOLHIMENTO ARTHUR BISPO ROSÁRIO	Rua Coronel Gomes Machado, nº 279, Centro – Niterói/RJ.	
UNIDADE DE ACOLHIMENTO LISAURA RUAS	Rua Esther Alexandre (antiga Rua 29), Qd 65 Lote 12, Itaipu - Niterói/RJ.	
HOTEL EMERGENCIAL – São Domingos	Rua Passo da Pátria, nº 53, Gragoatá - Niterói/ RJ	
HOTEL NOTURNO	Rua Guilherme Briggs, nº 5, São Domingos – Niterói/ RJ	
UNIDADES DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL		
UNIDADES	ENDEREÇO	ABRANGÊNCIA
SUBSECRETARIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUBSAN	Rua Coronel Gomes Machado nº 281, Centro– Niterói/RJ.	---
RESTAURANTE CIDADÃO JORGE AMADO	Av. Visconde do Rio Branco, nº281 - Centro, Niterói/RJ.	Todo o Município de Niterói
ESPAÇO DE CONVIVÊNCIA ZÉLIA GATTAI	Av. Visconde do Rio Branco, nº281, Centro, Niterói/RJ.	Usuários do Restaurante Cidadão Jorge Amado

BANCO MUNICIPAL DE ALIMENTOS HERBERT DE SOUZA	Rua Padre Anchieta, nº 68, Centro, Niterói/RJ.	Todo o Município de Niterói
COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS ESTRATÉGICOS – CPE	Rua Coronel Gomes Machado nº 281, Centro– Niterói/RJ.	---
CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - COMSEA		---
UNIDADES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA		
UNIDADES	ENDEREÇO	ABRANGÊNCIA
SUBSECRETARIA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	Av. Ernani do Amaral Peixoto nº116 sala 402, Centro, Niterói/RJ.	Todo o Município de Niterói
CENTRO PÚBLICO DE REFERÊNCIA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA - CASA PAUL SINGER (Casa Azul)	Av. Ernani do Amaral Peixoto, nº901 - Centro, Niterói/RJ.	
SEDE DO BANCO ARARIBOIA	Travessa Laurides Mattos, Ruazinha, Prédio da Leão XIII - Niterói/ RJ	
SEDE DO BANCO ARARIBOIA - AGÊNCIA CENTRO	Rua Coronel Gomes Machado nº 259, Centro– Niterói/RJ.	Região Praias Da Baía
BANCO ARARIBOIA - AGÊNCIA VILA IPIRANGA	Travessa Laurides Mattos, Ruazinha, Prédio da Leão XIII - Niterói/ RJ	Região Norte
BANCO ARARIBOIA - AGÊNCIA ITAIPU	em frente à Praça das Amendoeiras, Praia de Itaipu, Niterói/ RJ.	Região Oceânica/Leste
BANCO ARARIBOIA - AGÊNCIA CUBANGO	Rua Desembargador Lima Castro, nº 241, Fonseca - Niterói/RJ.	Região Norte
BANCO ARARIBOIA - AGÊNCIA PIRATININGA	Rua Dr. Raul de Oliveira, 481 Piratininga - Niterói /RJ.	Região Oceânica
BANCO ARARIBOIA - AGÊNCIA LARGO DA BATALHA	Rua Reverendo Armando Ferreira, nº19, Largo da Batalha– Niterói/RJ.	Região Largo Da Batalha
BANCO ARARIBOIA - AGÊNCIA JURUJUBA	Rua Eugenio José Bernardes, nº163, Salina - Jurujuba, Niterói /RJ.	Região Praias Da Baía

BANCO ARARIBOIA - AGÊNCIA BARRETO	Provisoriamente (Rua Dr. Luiz Palmier, s/nº, Barreto - Niterói /RJ.	Região Norte
CONSELHO MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – CMES	Rua Av Amaral Peixoto, 116, sala 402, Centro, Niterói /RJ.	Todo o Município de Niterói

Fonte: SMASES (2023)

O Cadastro Único constitui a base de dados do Governo Federal que contém informações socioeconômicas das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza residentes no Brasil. Essas famílias são identificadas como aquelas com renda mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa ou renda familiar total de até 3 salários mínimos. As informações registradas no Cadastro Único são empregadas pelo governo federal para a concessão de benefícios e serviços de programas sociais, como a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família, entre outros.

Por ser um banco de dados ricos em informações, elas também são utilizadas para mapear as demandas locais, planejar ações e selecionar beneficiários dos programas sociais geridos pelos estados ou municípios. A imagem abaixo revela o número de famílias inscritas através do município:

Figura 7. Famílias inscritas no Cadastro Único.

NITERÓI-RJ

Cadastro Único



Famílias Cadastradas

09/2023

80.655

NITERÓI-RJ



Famílias em situação de Pobreza

50.822 (63%)



Famílias de Baixa Renda

9.440 (12%)



Famílias Acima de ½ Sal. Min.

20.393 (25%)

Famílias cadastradas NITERÓI/RJ

Ano 

Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC

Já a figura 8 revela o número de indivíduos incluídos no Cadastro Único:

Figura 8. Pessoas inscritas no Cadastro Único.



Pessoas Cadastradas

09/2023

151.559



Pessoas Cadastradas em Famílias em situação de Pobreza

98.602 (65%)



Pessoas Cadastradas em Famílias de Baixa Renda

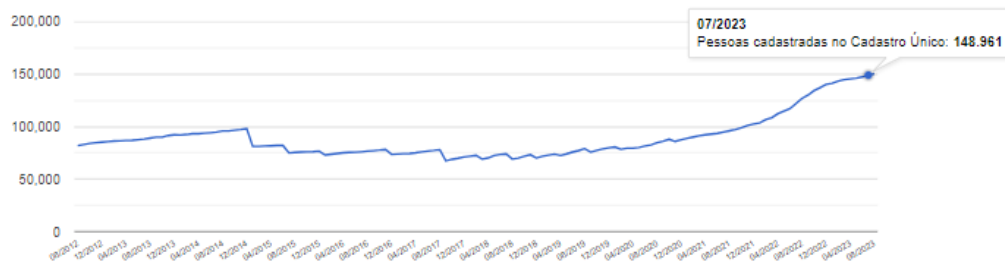
23.299 (15%)



Pessoas Cadastradas em Famílias Acima de ½ Sal. Min.

29.658 (20%)

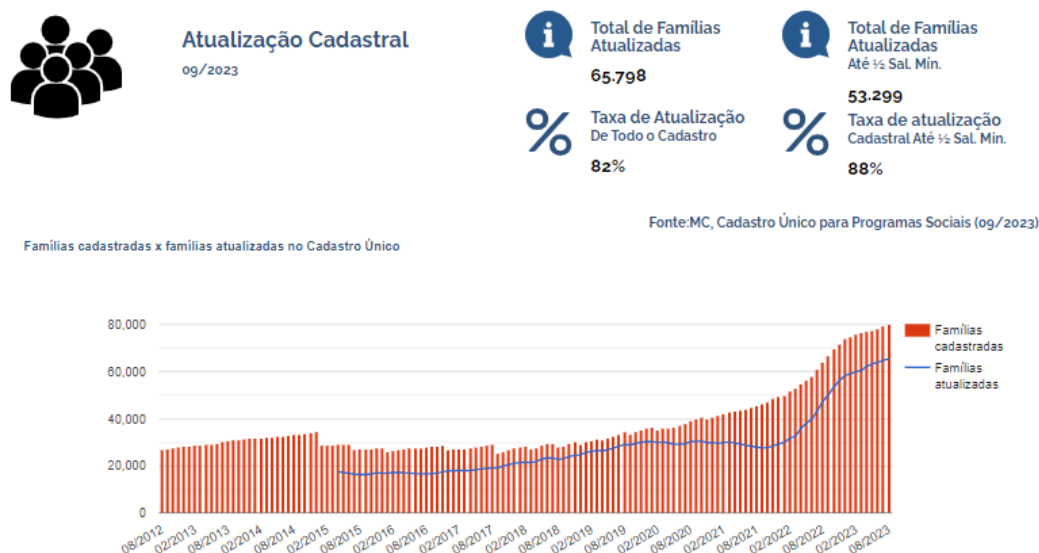
Pessoas cadastradas no Cadastro Único NITERÓI/RJ

Ano 

Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC

É necessário também considerar a taxa de atualização, fundamental à manutenção dos benefícios pelos usuários e mais um fator que incide sobre o trabalho profissional, frente ao aumento da demanda:

Figura 9. Taxa de atualização cadastral.

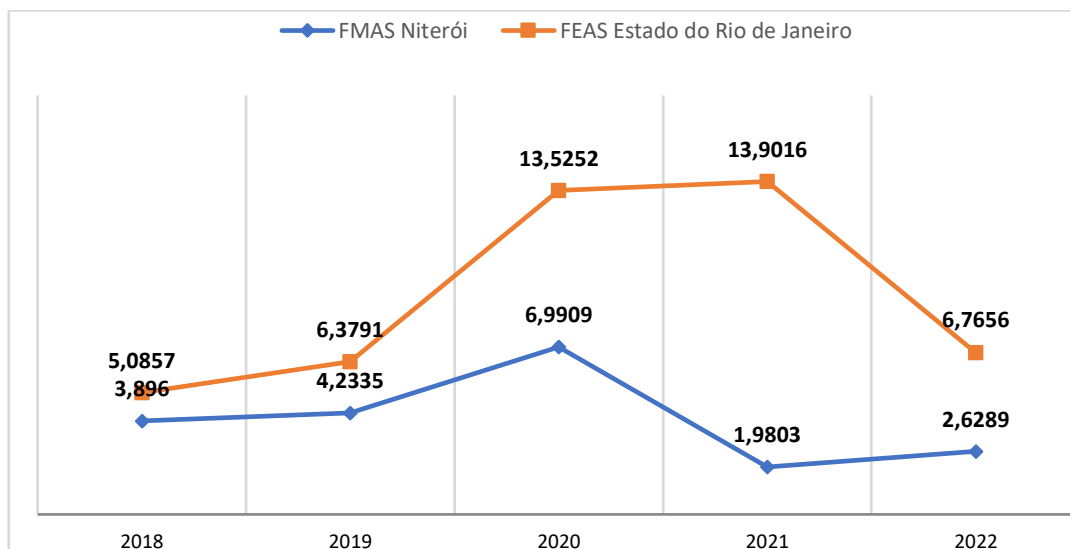


Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC

Os dados mostram o grande aumento da demanda da população pela inclusão e atualização no CadÚnico, sobretudo a partir de 2020, com a grave crise que assolou o país e o mundo. Tal demanda sobrecarrega uma rede de serviços fragilizada pelo desmonte das políticas públicas, acirrado a partir do golpe de 2016 e ainda mais intensificado no Governo Bolsonaro.

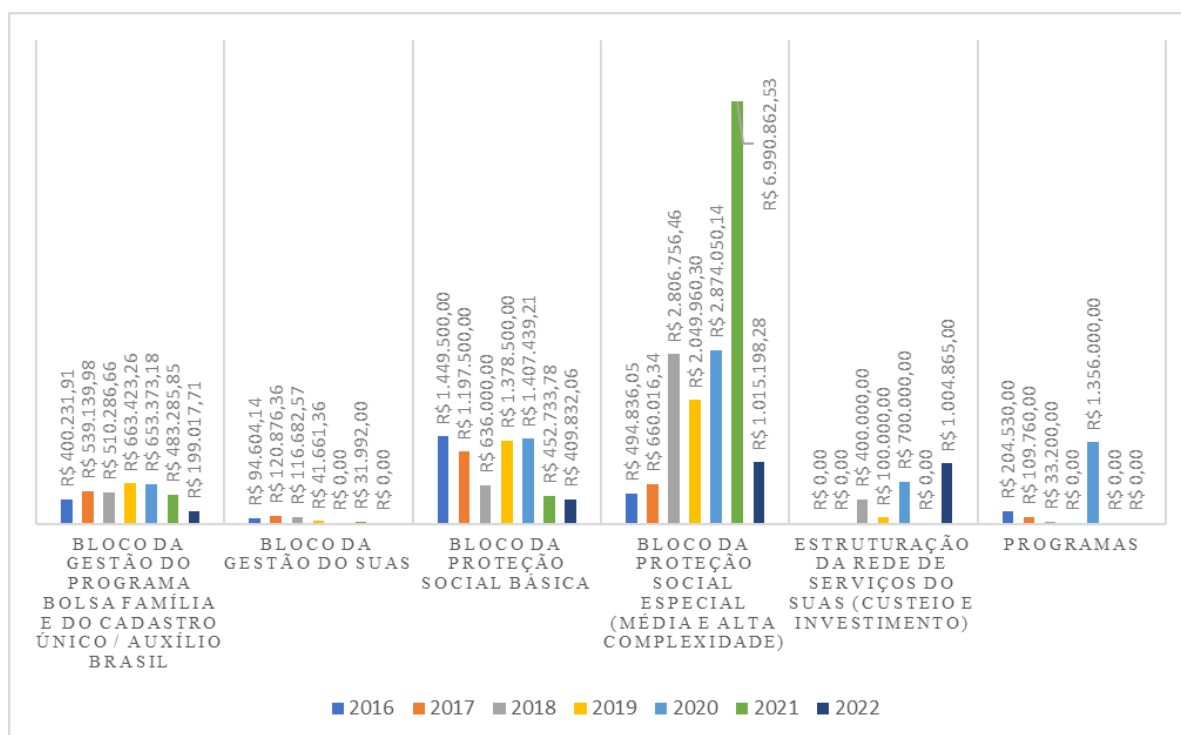
Cabe ressaltar que o processo de desfinanciamento do SUAS, abordado anteriormente, tem impactos no município. Os dados do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (CGU), auxiliam na compreensão do quadro. A seguir, os valores repassados do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS):

Gráfico 12. Repasses do FNAS ao FEAS (RJ) e FMAS (Niterói).



Fonte: SUASWEB (2023).

Gráfico 13. Parcelas pagas ao município por grupo/piso (total líquido): 2016 - 2022.



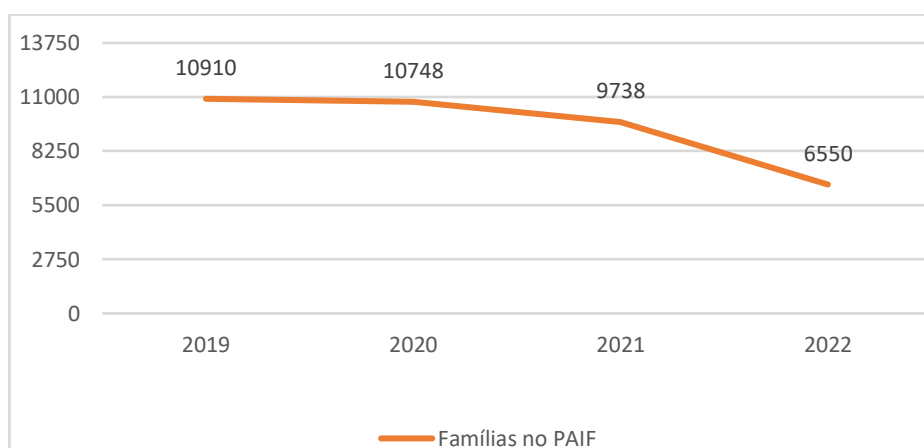
Fonte: SUASWEB (2023)

Os dados confirmam a tendência apontada anteriormente de desfinanciamento da execução dos serviços e programas da assistência social, ao mesmo tempo em que são priorizados os programas de transferência direta de renda – que aliviam a demanda emergencial, mas não se compromete com sua superação. Nesse sentido, na quase

totalidade dos municípios brasileiros é possível constatar um aumento exponencial pelas filas nos CRAS formadas por usuários buscando se inserir ou atualizar o CadÚnico.

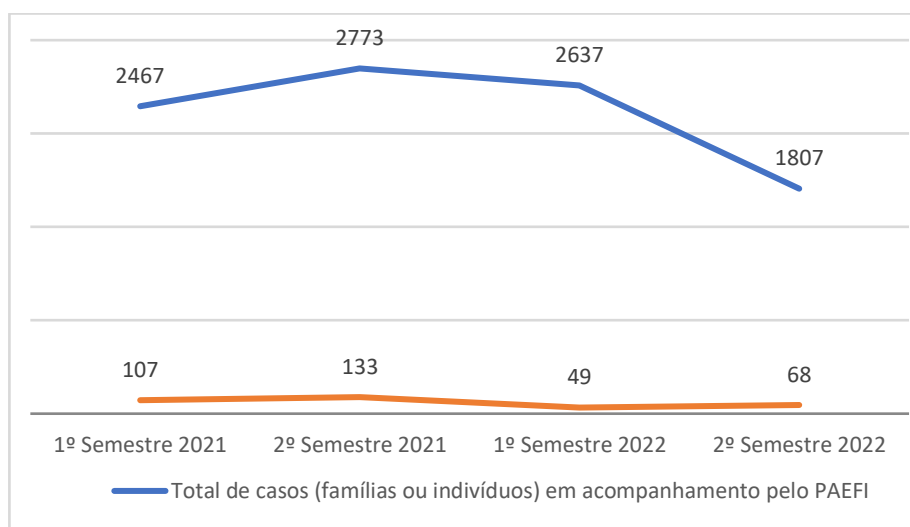
As equipes, sobrecarregadas, vem enfrentando limitações na realização das demais atividades dos equipamentos, que são de extrema relevância. Uma delas é o acompanhamento familiar, seja no âmbito da proteção social básica – o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), ou na proteção especial – o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAAEFI). A diminuição dos atendimentos é retratada nos dados abaixo:

Gráfico 14. Famílias inseridas no PAIF.



Fonte: RMA (2023).

Gráfico 15. Famílias inseridas no PAAEFI.



Fonte: SMASES (2023).

O município de Niterói, com todo seu processo político e histórico de formação e implementação da Política de Assistência Social, em seu papel de vanguarda, ainda enfrenta o desafio de dar continuidade à gestão e consolidação do SUAS, principalmente no cenário atual, em que as expressões da questão social se agudizam continuamente, necessitando de respostas urgentes por parte do Estado. É o caso da população em situação de rua no município, que vem crescendo exponencialmente, incluindo também indivíduos de outros municípios da região metropolitana. Estes, sem acesso a equipamentos da assistência social em seus municípios de origem, acabam migrando para Niterói, a fim de obter atendimento às suas necessidades.

3. A Gestão do Trabalho no SUAS

Como abordado no capítulo anterior, a institucionalização do SUAS representou uma transformação significativa, rompendo com o clientelismo e a lógica do favor que anteriormente guiavam a política de assistência social. Essa política foi marcada por práticas incompatíveis com os princípios democráticos, como o da igualdade e o da dignidade humana. A falta de estratégia e comprometimento político em relação aos serviços públicos de assistência resultava em ações esparsas, fragmentadas e desarticuladas. Essas ações eram limitadas a programas e projetos isolados, com baixa abrangência, institucionalidade frágil e financiamento incerto e descontínuo. (CRUS, 2014)

A mudança dessa lógica teve início em 2003, com a consolidação do SUAS, que estabeleceu a assistência social como uma política pública e responsabilidade do Estado, inserida no sistema federativo e fundamentada em instâncias de participação e controle social em todas as esferas de governo.

A Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, aprovada pelo CNAS, desempenhou um papel crucial nesse processo, apresentando um novo texto para a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A resolução fortaleceu o arcabouço institucional e promoveu uma abordagem mais integrada e eficaz na oferta de serviços à população, ao estabelecer a cooperação entre as esferas federativas e as bases organizativas do SUAS. Ela apontava para a negligência com a temática dos recursos humanos nas discussões e formulações, apesar do novo contexto histórico de transformações no mundo do trabalho e da redução da presença do Estado, o que resulta

na precarização das condições de trabalho e do atendimento à população. A PNAS pontantará ainda que essa ausência de debates dificulta a compreensão do perfil dos profissionais na área de assistência social, da formação e composição de equipes, dos atributos e qualificações necessários para as atividades de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios. Isso inclui aspectos relacionados ao sistema de informação e ao atendimento ao usuário dessa política. (BRASIL, 2004)

A referida política afirmava a urgência da elaboração de uma política de recursos humanos, como também de uma política nacional de capacitação, com vistas a qualificação de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada para os trabalhadores públicos e privados, bem como os conselheiros – o que deveria ser previsto em uma Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. (BRASIL, 2004)

Assim, após amplo debate, é aprovada a Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006, que instituiu a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS – marco para a assistência social brasileira e uma grande vitória para todos os(as) trabalhadores(as) do SUAS.

A NOB-RH/SUAS, juntamente com a Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011⁵⁹ e Resolução CNAS nº 09, de 15 de abril de 2014⁶⁰, normatiza a Gestão do Trabalho no SUAS, representando um grande avanço para esta política.

Fruto de amplos debates, pautados nos princípios democrático e participativo, com os trabalhadores da área, protagonistas deste processo, este conjunto de regramento, a um só tempo, inaugura um campo estruturante para a consolidação do SUAS e tiram da invisibilidade as categorias profissionais que integram as equipes profissionais do SUAS em todo país. Categorias com expertises, saberes, competências e compromissos éticos, técnicos e políticos para estabelecerem referência de proteção social às famílias e indivíduos que requerem deste direito público, constitucional e reclamável. (CRUS, 2014, p. 19)

A NOB-RH/SUAS apresenta a definição de Gestão do Trabalho:

para efeitos desta NOB, considera-se Gestão do Trabalho no SUAS a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, despreciação do trabalho, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, entre outros aspectos. (BRASIL, 2006, p. 38)

⁵⁹ Que ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhecer as categorias profissionais de nível superior que compõe o SUAS.

⁶⁰ Que ratifica e reconhece os profissionais de ensino médio e fundamental do SUAS.

A NOB-RH/SUAS vai estabelecer, então, os princípios e diretrizes nacionais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS, as responsabilidades e atribuições dos gestores em cada esfera de governo, anunciar um cadastro nacional de trabalhadores e controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS, entre outras previsões. Dentre os princípios e diretrizes, ressalta-se:

Para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a **gestão do trabalho como uma questão estratégica**. A **qualidade dos serviços** socioassistenciais disponibilizados à sociedade **depende da estruturação do trabalho**, da **qualificação** e **valorização dos trabalhadores** atuantes no SUAS. (BRASIL, 2006, p. 12, grifo nosso)

Assim, a Gestão do Trabalho no sistema desempenha um papel fundamental na melhoria dos serviços ofertados, com o objetivo de consolidar os direitos socioassistenciais. Essa gestão abrange diversas dimensões, incluindo a organização eficiente de equipes, a definição clara de atribuições e responsabilidades, a qualificação adequada dos profissionais, a implementação de políticas de valorização do trabalho e a promoção de condições de trabalho adequadas.

Gestão do trabalho no SUAS supõe, especialmente, a criação e a manutenção de estruturas de referência técnica e institucional para a orientação e o apoio permanentes; a regulamentação de aspectos relacionados ao trabalho na assistência social, a serem pactuados e submetidos ao controle democrático da sociedade civil organizada e atuante nas mesas de negociação e nos conselhos e instâncias de pactuação; a formação de uma ampla rede de formação permanente, com envolvimento das instituições de referência na área e organizações profissionais; a implantação e unificação de sistemas públicos de informação e controle dos processos de capacitação e acompanhamento da gestão do trabalho. (SILVEIRA, 2011, p. 14)

Ainda no que diz respeito aos princípios e diretrizes, a NOB-RH/SUAS indica a necessidade de se priorizar o preenchimento dos cargos através de concurso público, mantendo um quadro de pessoal qualificado academicamente e de profissões regulamentadas por Lei, em quantidade adequada à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais. Destaca-se ainda a preocupação com a criação de uma Política Nacional de Capacitação, baseada nos princípios da educação permanente, voltada para os trabalhadores, gestores e conselheiros. Além disso, a norma também prevê que a Gestão do Trabalho deve:

- Garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização;
- Garantir a educação permanente dos trabalhadores;
- Realizar planejamento estratégico;
- Garantir a gestão participativa com controle social;

- Integrar e alimentar o sistema de informação. (BRASIL, 2006, p. 13)

A normativa também prevê o estabelecimento e normatização de um Cadastro Nacional, integrado como um componente do sistema de informações cadastrais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - o CADSUAS, que comporta todas as informações relativas a prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal e entidades que prestam serviços socioassistenciais – sejam públicas ou privadas. É formado por dados provenientes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o propósito de identificar e qualificar profissionais de todos os níveis de escolaridade que desempenham funções nos serviços, benefícios e na gestão da Assistência Social. Este banco de dados deve ser continuamente atualizado, servindo de suporte para o planejamento, gerenciamento, administração e avaliação do SUAS, assim como para as iniciativas relacionadas ao avanço profissional dos trabalhadores, à gestão do trabalho e ao controle social. Mas a realidade dos entes federativos demonstra que essa atualização sistemática não ocorre, e os dados acabam sendo defasados, dificultando o acesso às informações fidedignas do sistema.

Os serviços socioassistenciais devem ser organizados de forma a garantir a seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos, das normas que disponham sobre seu funcionamento e das aquisições que oportunizarão aos usuários, para garantia da concretização desses direitos. Esses direitos não são apenas declaratórios, não dependem apenas de palavras ou do texto da lei para se tornarem reais e fatuais. Precisam ter processualidade, e são os trabalhadores do SUAS os seus principais mediadores, aqueles que efetivamente possibilitarão sua concretização, na medida em que oportunizem espaços e estratégias para o exercício do protagonismo do usuário de forma que ele mesmo se coloque como sujeito na concretização de seus direitos individuais, grupais, comunitários e societários. (MUNIZ, 2011, p. 117)

Portanto, se torna imperativo reconhecer a importância da Gestão do Trabalho no SUAS, considerando o papel das trabalhadoras como mediadoras entre a política e o cidadão usuário. Em cada esfera de governo deve ser designado ou criado o setor ou equipe responsável pelas ações relacionadas a essa pauta, incluindo planejamento, organização e execução de atividades com o intuito de valorizar o trabalhador e estruturar o processo de trabalho institucional.

Assim, a NOB-RH/SUAS vai estabelecer as funções essenciais de cada nível governamental, sendo a Gestão do Trabalho uma atribuição comum a todos eles. No âmbito municipal são previstas as atribuições listadas abaixo:

Tabela 4. Funções Essenciais da Gestão do SUAS

GESTÃO	FUNÇÕES ESSENCIAIS
Gestão Municipal	Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social
	Coordenação da Proteção Social Básica
	Coordenação da Proteção Social Especial
	Planejamento e Orçamento
	Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social
	Gerenciamento dos Sistemas de Informação
	Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
	Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial
	Gestão do Trabalho
	Apoio às Instâncias de Deliberação

Fonte: NOB-RH/SUAS (2011)

Nesse sentido, e objetivando uma transformação na relação entre os diversos agentes e as estruturas envolvidas, evidencia-se a necessidade da ampliação do diálogo acerca da Gestão do Trabalho, com bases na ética e na defesa da política de assistência social, permitindo a construção de relações horizontais, compartilhadas e democráticas nos espaços institucionais. Essa abordagem visa garantir movimentos que promovam a lógica da construção dialógica e coletiva, elevando a assistência social a um patamar de profissionalização.

As diretrizes estabelecidas para a Gestão do Trabalho no SUAS na NOB-RH/SUAS são:

- 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, 2006, p. 8)

Mas o processo de reestruturação produtiva, a neoliberalização e a contrarregoria do Estado causam impactos diretos à implementação da Gestão do Trabalho no SUAS. A administração pública gerencialista acentua a precarização das condições e relações de trabalho, com a diminuição dos concursos públicos, que se tornam raros ou insuficientes,

aumentando o número de contratações via terceirização e contrato temporário (Silva, 2014). Nesse sentido, Raichelis (2011) aponta:

A reforma neoliberal do Estado brasileiro implantada, nos anos 90, cujos efeitos se fazem sentir na realidade atual, sintetizada no fortalecimento da ‘cultura do gerencialismo’, trouxe também intensa campanha ideológica de desconstrução do Estado e de ‘tudo que é estatal’, atingindo duramente as condições e relações de trabalho nos espaços governamentais (Raichelis, 2011, p. 54).

A autora ainda ressalta que este é um desafio enfrentado por toda a administração pública no Brasil. Contudo, assume características específicas no campo da assistência social, dada sua trajetória marcada pela desprofissionalização e atuação com base em estruturas improvisadas, descontínuas e permeadas pela cultura autoritária, patrimonialista e assistencialista, com seu ápice no fenômeno conhecido como primeiordamismo. Acrescenta que a maioria dos municípios é de pequeno porte e possui uma estrutura institucional frágil, com rotinas técnicas e administrativas incipientes, além de recursos humanos escassos e pouco qualificados. Ademais, esses municípios dependem fortemente das transferências federais e estaduais. Ela destaca ainda que o quadro profissional do SUAS é composto por uma diversidade de trabalhadoras/es e uma extensa rede privada de entidades de assistência social, apresentando uma multiplicidade de áreas de formação, projetos profissionais, experiência teórico-prática, vínculos e condições de trabalho.

Ao aprimorar a Gestão do Trabalho, estimula-se, portanto, um ambiente propício para o desenvolvimento de práticas profissionais de qualidade, promovendo a articulação entre os diferentes atores envolvidos e assegurando que os serviços atendam às necessidades da população de forma mais efetiva. Deste modo, a gestão do trabalho contribui significativamente para a ampliação dos direitos socioassistenciais, fortalecendo o SUAS.

4. O TRABALHO NO SUAS DE NITERÓI

O presente capítulo busca compreender as particularidades do SUAS de Niterói e de suas condições de trabalho, examinando sua eficiência em relação à Gestão do Trabalho. Também aborda a percepção das profissionais acerca da qualidade dos serviços ofertados à população, diante dos limites e entraves enfrentados.

Para isso, foi realizada num primeiro momento a pesquisa documental, utilizando os dados do Censo SUAS (2022) e outros documentos para levantamento das informações oficiais sobre os Recursos Humanos do SUAS de Niterói. Posteriormente, foi aplicado um questionário, via formulário eletrônico, disponibilizado a todas (os/es) trabalhadoras (es), tendo alcançado o número de 42 (quarenta e duas) respostas. Após os procedimentos e pré-análise e análise dos dados (descritos na introdução), eles foram codificados e agrupados em temas, descritos no mapa de códigos (anexo 4) e na lista/quadro de temas, códigos e frequência de ocorrência (anexo 5). A imagem a seguir retrata as palavras mais utilizadas pelas trabalhadoras participantes, fornecendo pistas do que representam no cotidiano profissional:

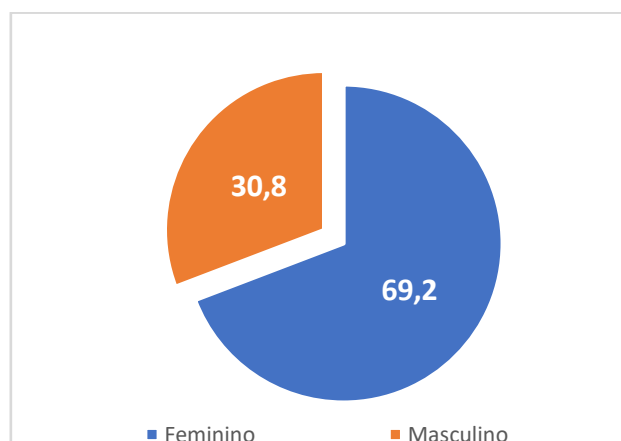
Com base no referencial teórico apresentado, procedemos a análise das condições de trabalho no SUAS de Niterói, seus impactos da vida das trabalhadoras e nos serviços prestados.

1. Perfil das trabalhadoras

A presente pesquisa busca traçar o perfil das trabalhadoras do SUAS de Niterói, considerando aspectos pessoais, socioeconômicos, saúde e formação profissional, conforme descrito no roteiro do questionário aplicado (anexo 2). Porém, o número de respostas ao formulário não possibilita uma amostra com desenho probabilístico e, portanto, os resultados apresentados não podem ser generalizados para todas as profissionais, pois não representam quantitativamente a totalidade. Concomitantemente, os dados do Censo SUAS não englobam os aspectos pretendidos pela pesquisa. Diante disso, tem-se o esforço de correlacionar ambas as fontes de informação, tecendo reflexões sobre as mesmas – suas aproximações e distanciamentos.

Conforme abordado, as mulheres são maioria no SUAS, o que se confirma também no município de Niterói. São 299 mulheres e 133 homens, conforme demonstrado a seguir.

Gráfico 16. Trabalhadoras por sexo

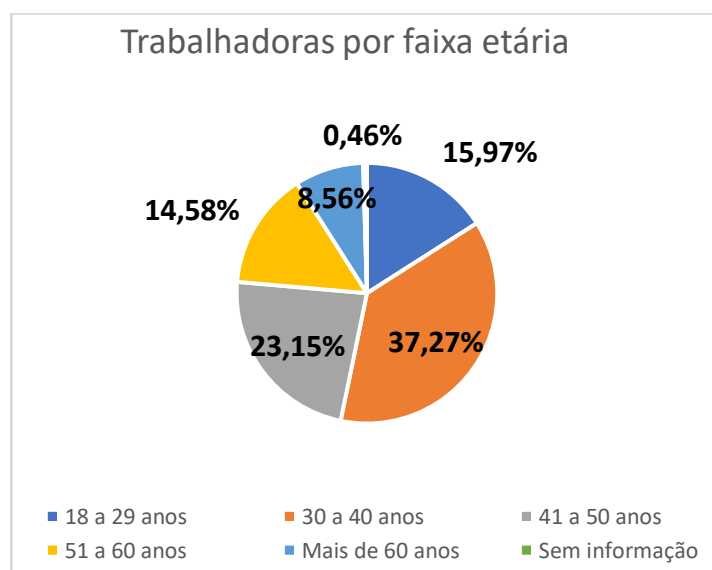


Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Censo SUAS (2022).

É necessário relembrar que o Censo SUAS não aborda questões mais detalhadas sobre o perfil das trabalhadoras, tratando apenas do sexo biológico, sem fazer referência a identidade de gênero. Nesse sentido, a pesquisa realizada com as trabalhadoras de Niterói obteve identificação de 100% das participantes como cisgênero. Nas respostas obtidas no questionário, 85,7% são mulheres e 14,3% são homens.

Quanto à idade, as trabalhadoras se dividem nas faixas etárias da forma descrita abaixo:

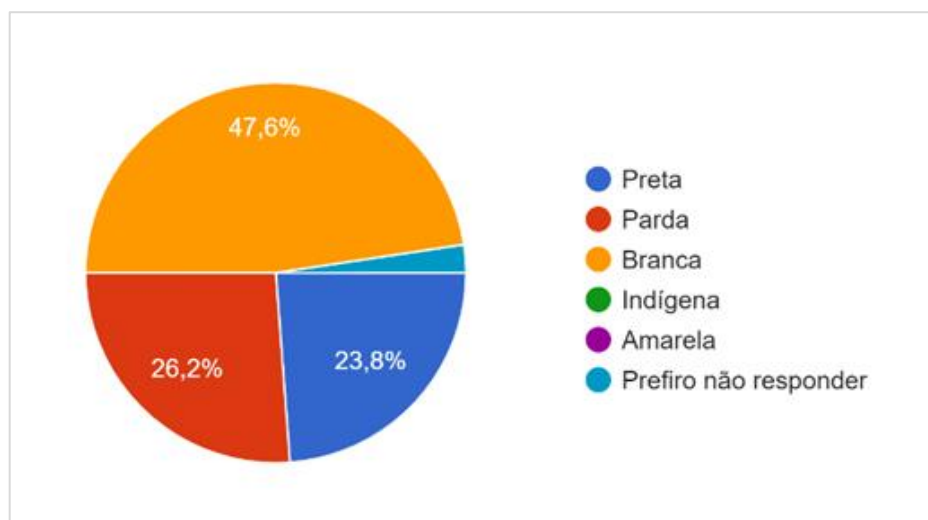
Gráfico 17. Trabalhadoras por faixa etária



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Censo SUAS (2022).

Outro elemento importante ao avaliar o perfil das trabalhadoras é o quesito cor/raça – também não abordado pelo Censo SUAS. As trabalhadoras que responderam ao questionário se autodeclaram da seguinte maneira:

Gráfico 18. Trabalhadoras por cor/raça

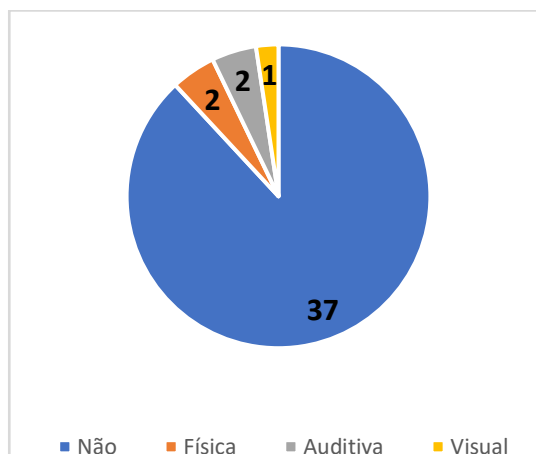


Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Assim, tem-se que exatamente 50% das trabalhadoras se autodeclaram negras, ou seja, pretas ou pardas, de acordo com a classificação do IBGE. Este é um dado importante para pensar quem são as trabalhadoras que executam a política de assistência social – uma política voltada à garantia dos direitos da população mais empobrecida, das camadas mais pauperizadas da classe trabalhadora, e que muitas vezes se assemelham aos profissionais que a atendem.

Também foi questionado se as trabalhadoras possuem alguma deficiência, a fim de pensar o estímulo à diversidade e promoção da inclusão. Cabe lembrar que tais ações não se efetivam somente com a reserva de vagas em concursos públicos e processos seletivos, mas também com ações de viabilização de permanência.

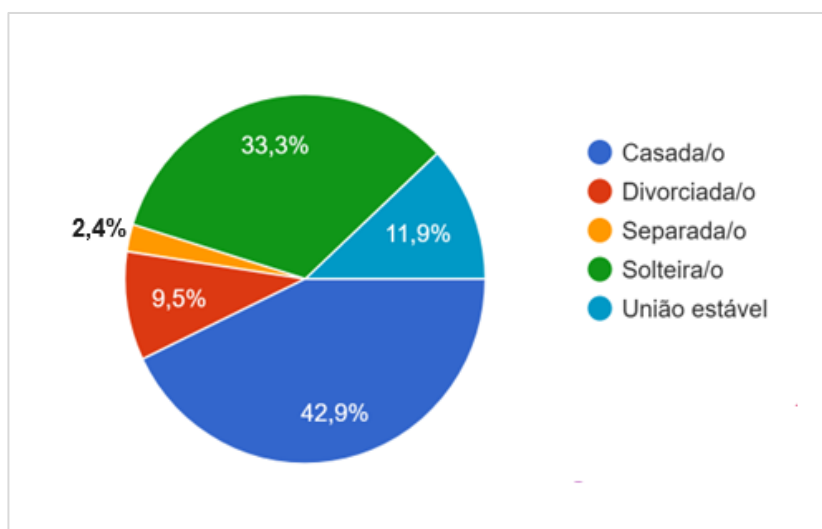
Gráfico 19. Trabalhadoras com deficiência



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Com vistas a compreender a realidade dos vínculos familiares e/ou afetivos, foi questionado o estado civil/situação conjugal das participantes. Os dados mostraram que a maior parte (54,8%) é casada ou vive em união estável, como evidencia o gráfico abaixo.

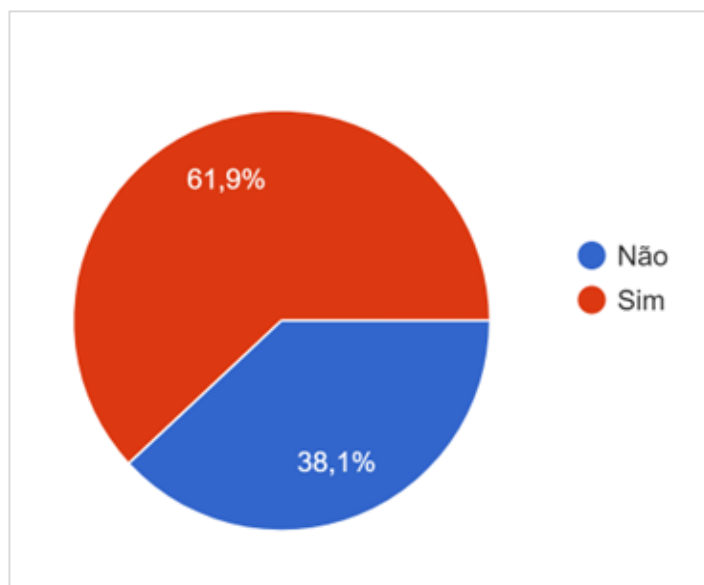
Gráfico 20. Estado Civil



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Da mesma forma, buscou-se saber se as trabalhadoras possuíam filhos, sendo a resposta dividida da seguinte maneira:

Gráfico 21. Perfil parental das trabalhadoras

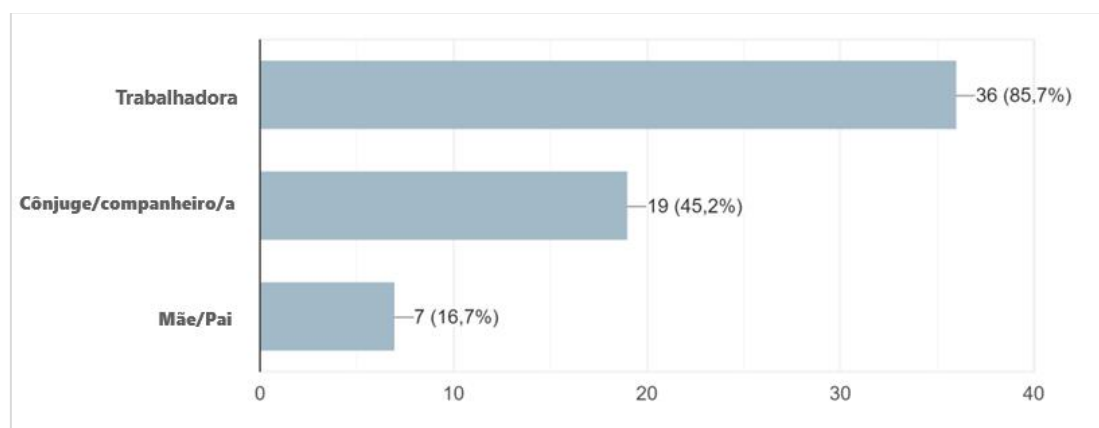


Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Das trabalhadoras que responderam possuir filhos, a maior parte – 18 (dezoito) no total – possui apenas 1 (um), 7 (sete) possuem 2 (dois) filhos e apenas 1 (uma) possui 3 (três) filhos. Percebe-se que mesmo a maior parte das trabalhadoras que responderam à pesquisa tendo filhos, a média não é alta: aproximadamente 1,3 filho por trabalhadora, sendo a taxa de fecundidade no Brasil estimada em 1,7 (UNFPA/ONU, 2022).

Também é importante compreender o papel dessas trabalhadoras em suas famílias: se exercem um papel de responsável familiar, ainda que tal responsabilidade seja compartilhada com outra pessoa da família. O gráfico a seguir retrata essas respostas:

Gráfico 22. Responsabilidade familiar

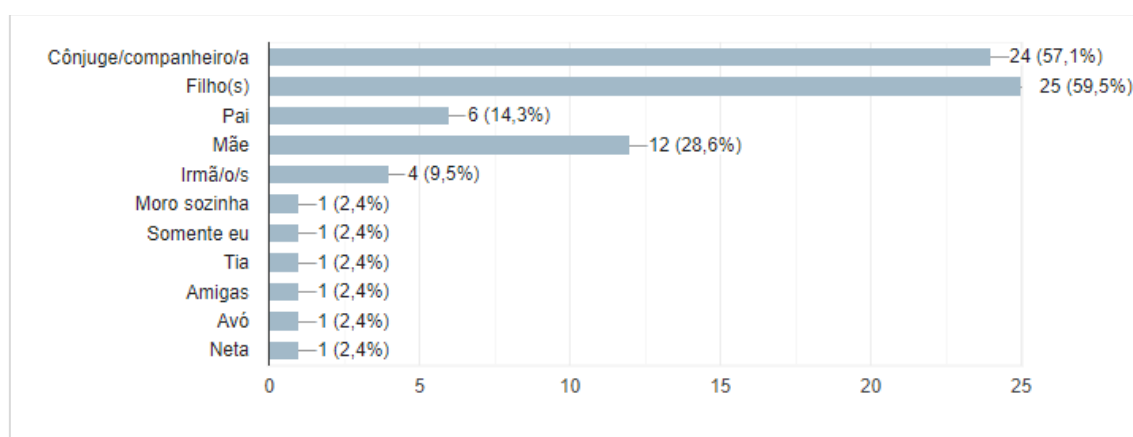


Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

O papel de responsável pela família se torna totalmente evidente e muito superior aos sujeitos que aparecem logo em seguida – cônjuge/companheiro/a, dado que condiz com o protagonismo feminino na condução das famílias brasileiras, sobretudo nas famílias que são público-alvo da assistência social, inseridas no CadÚnico e beneficiárias do PBF.

A composição familiar também revela a diversidade de arranjos familiares, com a presença de diferentes atores, como descrito abaixo:

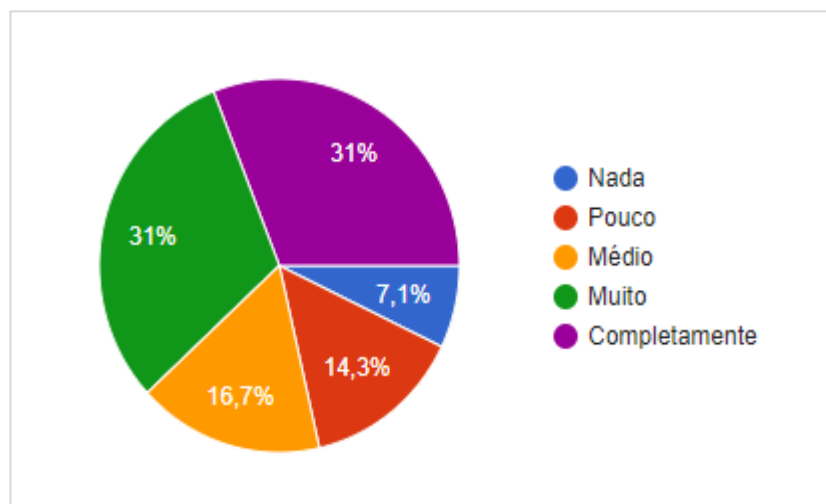
Gráfico 23. Composição familiar



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Tais configurações se tornam importantes para pensar as relações de cuidado com os membros da família, sobretudo das crianças e idosos, tarefas que, como abordado anteriormente, são historicamente delegadas as mulheres. O nível de responsabilidade com o cuidado de familiares, seja cotidiano ou por questões de saúde, foi quantificado no gráfico abaixo:

Gráfico 24. Trabalhadoras e o cuidado cotidiano/de saúde de familiares



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Constata-se então que apenas 7,1% das trabalhadoras que responderam ao formulário não exercem nenhuma responsabilidade no cuidado de familiares. Por outro lado, 62% têm muita ou completa responsabilidade por tais atividades.

Assim, tem-se até o momento a caracterização da trabalhadora do SUAS como mulher, companheira, mãe, responsável familiar e cuidadora. Mas tais atividades não são as únicas. A elas se soma o trabalho e suas condições de realização, que vão influenciar diretamente na vida e saúde dessas mulheres, bem como terão reflexos na qualidade dos serviços por elas prestados.

Uma primeira aproximação com os dilemas enfrentados pelas trabalhadoras do SUAS – em consonância com o conjunto da classe trabalhadora – passa por questões elementares, como o trajeto no deslocamento entre a casa e o trabalho. Tal percurso pode apresentar mais ou menos dificuldades, a depender da distância e das condições. Assim, observamos o município de residência das trabalhadoras, descrito na tabela a seguir:

Tabela 5. Trabalhadoras por município de residência

Município	QTD
Niterói	14
Rio de Janeiro	14
São Gonçalo	6

Itaboraí	2
Maricá	1
Nilópolis	1
Nova Iguaçu	1
Rio das Ostras	1
São João de Meriti	1
Não informado	1

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Constata-se, então, que apenas 33,3% das trabalhadoras residem em Niterói, enquanto 66,7% se deslocam de outros municípios da região metropolitana e outros. O trajeto cotidiano causa desgastes, antes mesmo do início da jornada de trabalho, e que podem ser potencializados em função dos meios de transporte utilizados, que são apontados na tabela abaixo.

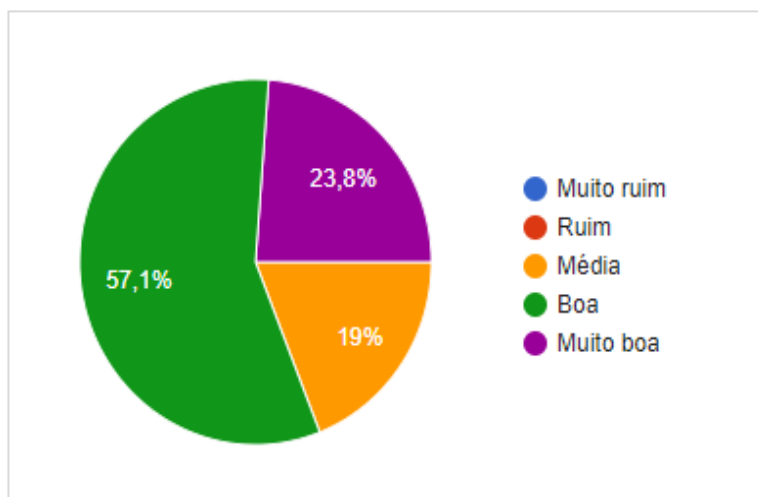
Tabela 6. Principal meio de transporte utilizado no deslocamento para o trabalho

Meio de transporte	QTD
Transporte coletivo	37
A pé/bicicleta	1
Transporte próprio (carro/moto)	4

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

O retorno para casa também é um elemento importante, sobretudo quando considerada a qualidade da moradia. A avaliação das trabalhadoras acerca de suas condições de residência é demonstrada a seguir:

Gráfico 25. Qualidade da moradia



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Os dados apontam, portanto, para uma situação favorável de moradia, em que a maioria descreve como boa ou muito boa, uma pequena parte como média e nenhuma menção a condições ruins ou muito ruins. Foi informada ainda a situação de moradia quanto a posse, revelando que 62% dessas trabalhadoras possui casa própria, 33% vivem em imóveis alugados e 5% em imóveis cedidos. Cabe ressaltar que tal amostra se restringe a uma pequena parcela das trabalhadoras, com perfil que pode não corresponder a totalidade do SUAS de Niterói.

No que diz respeito a renda familiar, as faixas de renda informadas pelas trabalhadoras se dividem da seguinte forma:

Tabela 7. Renda mensal familiar

Renda	QTD
Até 2 salários-mínimos	1
3 a 5 salários-mínimos	17
5 a 8 salários-mínimos	10
Superior a 08 salários-mínimos	13
Prefiro não responder	1

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Considerando os valores informados (faixas de renda) e o número de pessoas que vivem de tal renda, também informado pelas trabalhadoras, foi possível obter a média ponderada da renda *percapita*: aproximadamente R\$ 3.569,39. Tem-se ainda que 42,9% das trabalhadoras contribuem com a maior parcela no orçamento familiar.

Em relação pertença étnico-racial, não há dados estatísticos oficiais sobre o tema. E a falta de dados é um dado relevante. Traçar o perfil dos usuários contém tal informação, mas não o das trabalhadoras. Durante a presente pesquisa, constatou-se que 50% das trabalhadoras se autodeclarou negra (preta ou parda), e 47,6% branca, como demonstra o gráfico 18. Mas ressaltamos que estes dados não podem ser considerados uma amostra probabilística.

Cabe ressaltar, também, que houve esforços para abordar tal questão, com a realização de um seminário em 2019, organizado pelas trabalhadoras pretas do SUAS de Niterói, intitulado: “Denegrindo a Assistência: Olhares Negros para Práticas Antirracistas”, integrando a agenda do novembro negro daquele ano, como demonstra a divulgação abaixo:

Figura 11. Evento: "Denegrindo a Assistência".



Fonte: Niterói (2019)

Portanto, o perfil das trabalhadoras do SUAS, ainda que não possa ser retratado com exatidão pela falta de dados, revela elementos importantes para compreender a

desvalorização de sua força de trabalho. E a herança da formação social brasileira, marcada pelo escravismo, pode ser percebida olhando para essa população – não somente a usuária, mas também a trabalhadora, que em muitas situações pode se confundir com a população que atende.

2. Relações de trabalho: um retrato da precarização

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

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.

A concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação baseada na concepção de viabilizadores de programas e passem a se identificar como viabilizadores de direitos, abrindo-se para uma autocrítica. Isso muda substancialmente o processo de trabalho (idem). Exige também dos trabalhadores o conhecimento profundo da legislação implantada a partir da Constituição Federal de 1988. “É impossível trabalhar na ótica dos direitos sem conhecê-los e impossível pensar na sua implantação se não estiver atento às dificuldades de sua implantação” (COUTO, 1999, p. 207).

O dinamismo, a diversidade e a complexidade da realidade social pautam questões sociais que se apresentam sob formas diversas de demandas para a política de assistência social, e que exigem a criação de uma gama diversificada de serviços que atendam às especificidades da expressão da exclusão social apresentada para esta política.

A descentralização da gestão da política implica novas atribuições para os gestores e trabalhadores das três esferas de governo e de dirigentes e trabalhadores das entidades de assistência social, exigindo-lhes novas e capacitadas competências que a autonomia política-administrativa impõe. (BRASIL, 2004)

Em consonância com a NOB-SUAS e NOB-RH/SUAS, o CNAS aprovou, em 2013, as prioridades e metas específicas para a gestão municipal do SUAS, para o período 2014-2017, tendo sido pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT). O alcance das metas deveria ser avaliado anualmente, a partir das informações enviadas pelos municípios aos sistemas oficiais de informações e sistemas nacionais de estatística. Também deveria ocorrer anualmente a revisão de tais metas e prioridades, com vistas à adequação a mudanças nos cenários. Este foi o Pacto de Aprimoramento do SUAS, estabelecido através da Resolução CNAS nº 18, de 2013.

As metas estabelecidas no documento relativas à gestão municipal incluíam:

- 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%** (sessenta por cento) de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com **vínculo estatutário ou empregado público**; (CNAS, 2013, p. 4, grifo nosso)

Naquele período, o município de Niterói elaborou o Plano Municipal de Assistência Social observando tais recomendações do CNAS. Dentre as ações previstas para o eixo da Gestão do Trabalho, foram elencadas:

- 1. Construir o plano de cargos, carreiras e salários para os trabalhadores do SUAS com a participação dos mesmos garantindo sua implementação.
- 2. Garantir o financiamento e a execução do plano de cargos, carreiras e salários dos funcionários da assistência social, tendo em vista que a construção de tal plano já consta em deliberação de conferências anteriores. (NITEROI, 2014, p. 88)

O documento também estabelece a meta de atingir o percentual mínimo 60% de trabalhadores do SUAS (nível superior e médio) com vínculo de servidor estatutário ou empregado público. Até aquele momento, apenas 1 concurso havia sido realizado, em 2008, para a Assistência Social do município. No bojo de transformações importantes, como a institucionalização do reordenamento dos serviços, materializada com a Lei nº 3.263/2017, a chamada Lei do SUAS de Niterói, pode-se considerar que avanços significativos foram conquistados.

Em 2018 foi realizado o concurso para preencher vagas no quadro efetivo da referida secretaria, fruto de muitas lutas e intervenções do Ministério Público. O edital⁶¹ previa o quantitativo de 97 vagas para os cargos de nível superior (assistentes sociais, psicólogos e pedagogos) e 10 vagas para cargo de ensino médio (auxiliares

⁶¹ Edital nº 01 de 08 de outubro de 2018. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH). Disponível em: http://netstorage.fgv.br/sasdh/Edital_sasdh_25_10_2018_4_retificado.pdf. Acesso em 10 set, 2021.

administrativos), ambos com vencimento base de R\$ 708,92. Como os valores eram inferiores ao salário-mínimo, era previsto um *complemento de piso*⁶². Tais valores eram muito inferiores ao piso estabelecido no estado do Rio de Janeiro⁶³ no referido ano para as categorias em questão. Os aprovados foram convocados e empossados a partir de 2019, mas é observada uma grande vacância ao se comparar o número de vagas ofertadas no concurso com o número de servidoras em exercício, sendo a baixa remuneração um fator preponderante neste quadro.

Em 2020, em função da pandemia provocada pelo covid-19, foi realizado um chamamento para contratação temporária de profissionais – o Contrato Emergencial, regido pelo Edital SASDH nº 01/2020⁶⁴. Os cargos contemplados foram de assistentes sociais, psicólogas, educadores sociais e administrativos. Os vencimentos não apresentavam grandes disparidades dos percebidos pelos servidores estatutários. Em 2019 ocorreu contratação de empresa para prestação de Serviços de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos⁶⁵, que driblou a necessidade do concurso público, considerando que tal serviço não foi implementado no município e os profissionais contratados atuam nos mais diversos serviços e equipamentos do SUAS.

Este fortalecimento na composição das equipes foi fundamental para a provisão dos serviços e benefícios, frente ao aumento exponencial da demanda causado pela emergência sanitária e social que se instaurou no período. Em contrapartida, houve maior fragilização/precarização das formas de contratação comprometendo a continuidade da prestação de serviços devido à constante rotatividade de profissionais – realidade que tende a se repetir e se perpetuar no município.

⁶² Para os cargos de nível superior estava previsto um complemento de R\$ 1.216,93, elevando os vencimentos para R\$1.925,85. Para os de nível médio, o complemento era de R\$ 245,08, alcançando o salário mínimo vigente naquele ano - R\$ 954,00.

⁶³ Lei Estadual nº 8315 de 19/03/2019, que institui pisos salariais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro para as categorias profissionais que menciona, e estabelece outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=375749>. Acesso em 09 set, 2021.

⁶⁴ Disponível em: <https://niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/licitacao/sasdh/edit-01-20.pdf>. Acesso em 18 dez, 2023.

⁶⁵ Informações disponíveis em: http://www.sma.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7095&Itemid=235. Acesso em 23 fev, 24.

Tabela 8. Contrato Emergencial (2020): cargos, vagas, carga horária e vencimentos.

FUNÇÃO	VAGAS AMPLA CONCORRÊNCIA	VAGAS PCD	CARGA HORÁRIA SEMANAL	VENCIMENTO (R\$)
ASSISTENTE SOCIAL	36+C.R.	4+C.R.	30	2017,33
PSICOLOGIA	9+C.R.	1+C.R.	30	2017,33
EDUCADOR SOCIAL	76+C.R.	8+C.R.	12X60	1.045,00
ADMINISTRATIVO	11+C.R.	1+C.R.	40	1.045,00
TOTAL GERAL	132+C.R.	14+C.R.		

Fonte: Edital SASDH nº 01/2020.

Em 2023, com o prazo do concurso realizado em 2018 expirado, é realizada uma nova contratação temporária, através do Edital Nº 001/2023/SMASES. Os cargos são os mesmos do Contrato Emergencial, com vencimentos compatíveis, conforme mostra a tabela 10:

Tabela 9. Contratação temporária (2023): cargos, vagas, carga horária e vencimentos.

FUNÇÃO	VAGAS AMPLA CONCORRÊNCIA	VAGAS PCD	CARGA HORÁRIA SEMANAL	VENCIMENTO (R\$)
ASSISTENTE SOCIAL	18+C.R.	2+C.R.	30	2.264,52
PSICOLOGIA	36+C.R.	4+C.R.	30	2.264,52
EDUCADOR SOCIAL DIA	81+C.R.	9+C.R.	12x36	1.320,00
EDUCADOR SOCIAL NOITE	58+C.R.	7+C.R.	12x36	1.436,59
ADMINISTRATIVO	22+C.R.	3+C.R.	40	1.320,00
TOTAL GERAL	216+C.R.	24+C.R.		

Fonte: Edital SMASES Nº 001/2023.

Porém, entre um edital e outro ocorreu um movimento importante, que foi a mobilização das trabalhadoras em prol da aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários, processo este que ainda será analisado a diante, mas precisa ser citado neste momento por trazer um impacto importante para as relações de trabalho. Com a aprovação do PCCS, os vencimentos dos demais tipos de vínculos não foi alterado, causando uma disparidade entre os ganhos de trabalhadoras que realizam as mesmas funções, nos mesmos espaços sócio-ocupacionais. Os salários previstos na Lei nº 3.798, de 28 de junho de 2023, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS dos Servidores do Sistema Único de Assistência Social do Município Niterói e dá outras providências, é evidenciado abaixo:

Tabela 10. PCCS: vencimentos básicos dos cargos

VENCIMENTO BÁSICO DOS CARGOS						
CARGO	CLASSE	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	NÍVEL 5
PNS DO SUAS	A	3.960,00	4.059,00	4.160,48	4.264,49	4.371,10
	B	4.480,34	4.592,35	4.707,16	4.824,84	4.945,46
	C	5.069,06	5.195,79	5.325,68	5.458,82	5.595,30
	D	5.735,14	5.878,51	6.025,48	6.176,11	6.330,52
TÉCNICO DO SUAS	A	2.640,00	2.706,00	2.773,65	2.842,99	2.914,07
	B	2.986,90	3.061,57	3.138,11	3.216,56	3.296,97
	C	3.379,37	3.463,86	3.550,45	3.639,22	3.730,20
	D	3.823,42	3.919,01	4.016,98	4.117,41	4.220,34
AUXILIAR DO SUAS	A	2.130,00	2.183,25	2.237,83	2.293,78	2.351,12
	B	2.409,88	2.470,13	2.531,88	2.595,18	2.660,06
	C	2.726,54	2.794,70	2.864,57	2.936,19	3.009,59
	D	3.084,81	3.161,93	3.240,98	3.322,00	3.405,05

Fonte: Lei Municipal nº 3.798/2023.

Dentro do sistema de progressão funcional proposto, a mobilidade entre as classes (vertical) se dá em função da formação/qualificação profissional. A progressão entre os níveis (horizontal) se faz quando transcorrido o tempo de três anos de efetivo exercício, condicionada a aprovação em avaliação anual de desempenho, que foi implementada a partir do PCCS, bem como outros processos que ainda demandam regulamentação.

Ressalta-se que tal avanço é algo recente: a lei do PCCS foi publicada em 29 de junho de 2023. Até aqui prevaleciam a baixa remuneração e a intensificação do trabalho para todas as trabalhadoras, independentemente do vínculo. Tal cenário contribui para a baixa permanência na política, alta rotatividade de profissionais e consequente dificuldade na formação de vínculos com os usuários.

Tais dificuldades são relatadas no Relatório Anual de Gestão da SMASES, referente ao ano de 2022:

Na PSE, novamente um dos maiores entraves observados, foi a constante mudança de RH e o número abaixo do que preconiza a NOB RH-SUAS 2006, principalmente no que tange aos profissionais cuidadores/educadores já que, avançamos garantindo o número de profissionais adequado na equipe técnica. Houve transferências constantes e muitas mudanças nas equipes dos equipamentos, fato que dificulta a formação de vínculos com os usuários e a consolidação do trabalho institucional. Para minimizar esses impactos, realizamos encontros constantes em serviço, mas apontamos que com uma equipe permanente, poderíamos avançar muito mais nas discussões acerca do SUAS e da garantia de direitos. (NITEROI, 2023, p. 155)

Alguns fatores indicativos de proteção nas unidades de acolhimento precisam ser avaliados: (...) Ausência e rotatividade dos profissionais da entidade; cultura institucional que proporcione a educação continuada dos funcionários; habilidade dos profissionais para o trabalho em equipe. (NITEROI, 2023, p. 157)

Fica evidente que o quadro de profissionais é insuficiente para atender a demanda, associado, portanto, a um processo contínuo de rotatividade que inviabiliza a criação de vínculos dos profissionais com os usuários – sobretudo nas unidades de acolhimento

institucional – como o estabelecimento de processos de trabalho bem delineados, e também a qualificação da equipe, considerando as constantes alterações.

Outro aspecto que é necessário destacar é a composição dos profissionais desta secretaria que não é responsável tão somente pela execução da política de Assistência Social, mas também de Economia Solidária e de Segurança Alimentar. Essas duas políticas, que compõem duas subsecretarias, como descrito na estrutura organizacional da SMASES (capítulo 3), não estão contempladas pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Os profissionais lotados em seus equipamentos e serviços não são enquadrados como trabalhadores do SUAS, e não estão inseridos no CadSUAS.

Este cenário cria um contexto contraditório de trabalhadoras que “estão no SUAS”, mas não “são do SUAS”. Um efeito objetivo é a falta de informações sobre estes profissionais e a constante contradição entre o número de trabalhadores do município registrados no CadSUAS e o número real de trabalhadores da SMASES – número este que nesta pesquisa não foi possível ter acesso.

Compreendendo que o CadSUAS não poderia ser a fonte de dados desta busca, recorreremos aos Relatórios Anuais de Gestão da secretaria, em que todas as equipes devem relatar as atividades realizadas, limites e possibilidades e aprimoramento, bem como listar todos os membros da equipe de trabalho.

Assim, tais documentos poderiam ser elucidativos, se não fossem as limitações encontradas. O setor de Recursos Humanos não forneceu o Relatório de Gestão em 2022, nem tampouco o Setor Financeiro. A Subsecretaria de Economia Solidária não faz menção à composição e/ou quantitativo de profissionais na equipe.

Por outro lado, dentro da estrutura da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional e lotada na sede da SMASES, consta a Coordenação de Programas Estratégicos – CPE, que, segundo o relatório, realiza o atendimento e acompanhamento das famílias “socialmente vulneráveis” do município. Ainda segundo o documento:

A equipe do setor CPE (Coordenação de Programas Estratégicos) é composta por 4 profissionais com jornadas de 30 e 40 horas por semana, cujo horário de trabalho é das 9h às 18h. Majoritariamente as funções desempenhadas são de **Auxiliar Administrativo**, com vínculos que variam de contratos, terceirizados a contratos temporários, este último em virtude da pandemia do Coronavírus que se instaurou no ano de 2020. (NITEROI, 2023, p. 476)

O setor CPE realiza **atendimentos e acompanhamentos** a população socialmente vulnerável do Município de Niterói, com a produção e/ou confecção de planilhas com coleta de dados acerca deste público, **além da feitura de relatórios sociais para análise dos benefícios eventuais assistenciais** às comunidades atendidas pela cidade, por calamidades ou

decisão judicial, bem como o trabalho de entregas de cestas básicas às populações com insegurança alimentar. (NITEROI, 2023, p. 476)

É relatada, portanto, o atendimento e acompanhamento aos usuários, bem como a elaboração de “relatórios sociais” com vistas a análise para inclusão em benefícios assistenciais e eventuais⁶⁶. Destaque-se que tal equipe é composta por 4 (quatro) profissionais, todos com o cargo de auxiliar administrativo. O relatório faz menção ao público-alvo também ser acompanhado pelos equipamentos da assistência social (CRAS e CREAS), mas não evidencia a interlocução ou articulação para os atendimentos, como atendimentos conjuntos, por exemplo.

Esta realidade extrapola as competências profissionais e pode acarretar entraves aos usuários no que diz respeito à garantia de seus direitos. Não se trata de desabonar a atuação dos profissionais de nível médio⁶⁷ – essenciais para a execução dos serviços e programas, mas sim resguardar a competência técnica dos profissionais de nível superior, sobretudo as assistentes sociais, ressaltando a importância de tal documento, que não é apenas uma atividade administrativa ou burocrática, conforme apontado por Sousa (2008):

Não se trata de qualquer relatório, e sim, de um **relatório social**. Isso repõe o debate sobre a inserção do Serviço Social na divisão do trabalho – um profissional que trabalha com as diferentes manifestações, na vida social, da “questão social”. Desse modo, os dados relatados são de natureza social, isto é, as informações que dizem respeito a essas características. (p. 130, grifo nosso)

Destaque-se ainda que os instrumentos são ferramentas utilizadas para viabilizar direitos, sendo fundamentais para a intervenção profissional da assistente social e para a garantia dos direitos dos usuários. A construção e utilização desses instrumentais estão diretamente relacionadas às condicionantes sociais que conformam a história do Serviço Social, bem como à intencionalidade dos profissionais, incluindo seus valores e racionalidade que subscrevem sua prática. Dessa forma, os instrumentos são concebidos como recursos que auxiliam na transformação das condições objetivas e subjetivas da realidade social, considerando a intervenção das assistentes sociais como uma construção que não se limita apenas a um conjunto de práticas codificadas e esquematizadas, mas sim a uma capacidade intrínseca à profissão. A instrumentalidade permite que os

⁶⁶ Os Benefícios Eventuais são criados por meio de lei específica para atender a demandas emergenciais da população. Atualmente no município são concedidos para as famílias da comunidade de Boa Esperança, do Edifício Nossa Senhora da Conceição (conhecido como “Prédio da Caixa”), “Galpão Extra”, Jurujuba e Preventório.

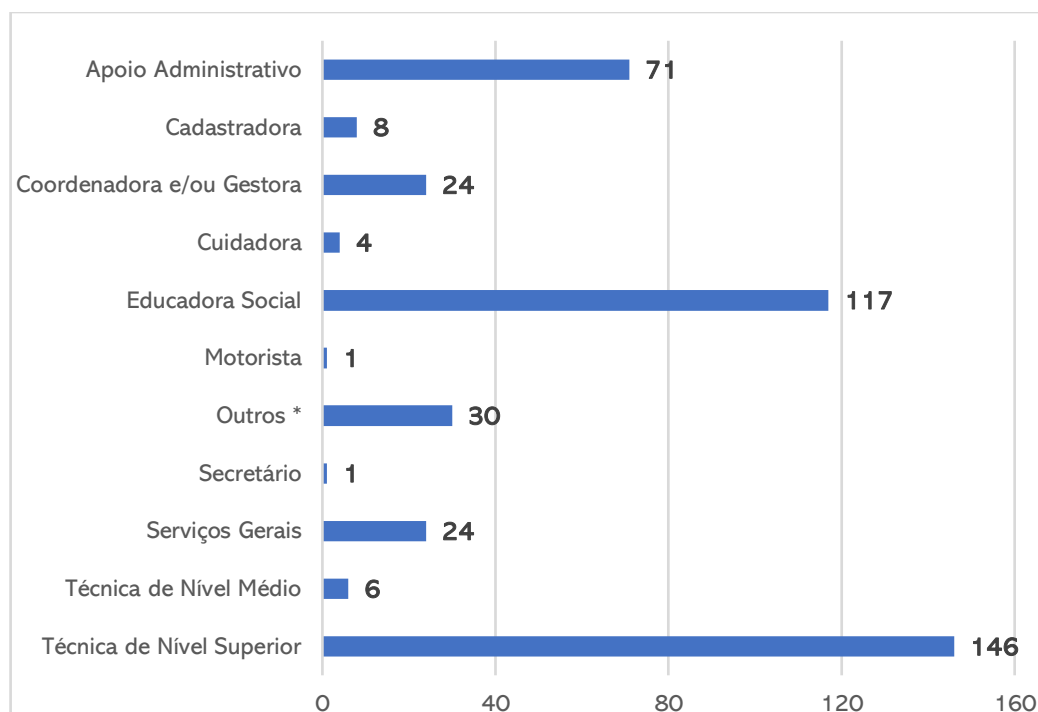
⁶⁷ A Resolução CNAS nº 09 de 15 de abril de 2014 ratifica e reconhece as ocupações profissionais de ensino médio e fundamental no SUAS, descrevendo suas atribuições.

assistentes sociais concretizam suas intenções por meio de respostas profissionais. Essa capacidade, desenvolvida ao longo da prática profissional, possibilita que eles modifiquem as condições objetivas e subjetivas, bem como as relações sociais, no âmbito do cotidiano. Ao alterarem o cotidiano profissional e das classes sociais atendidas, transformando os meios e instrumentos disponíveis em condições para alcançar objetivos profissionais, os assistentes sociais conferem instrumentalidade às suas ações. Portanto, suas práticas são portadoras de instrumentalidade na medida em que utilizam, criam e adaptam meios/instrumentos para concretizar suas intenções. (GUERRA, 2000, 2014)

Indo adiante, faz-se necessário analisar a composição do quadro de trabalhadoras, avaliando os quantitativos de profissionais, segundo cargo e nível de formação, com vistas a atender às demandas dos equipamentos e serviços, a luz da NOB-RH/SUAS e demais normativas.

Os dados apresentados a seguir foram extraídos do Censo SUAS 2022, considerando, como informado, que não incluem os profissionais das subsecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional e de Economia Solidária. Em relação aos cargos, as trabalhadoras estão assim distribuídas:

Gráfico 26. Quantitativo de trabalhadoras do SUAS por cargo

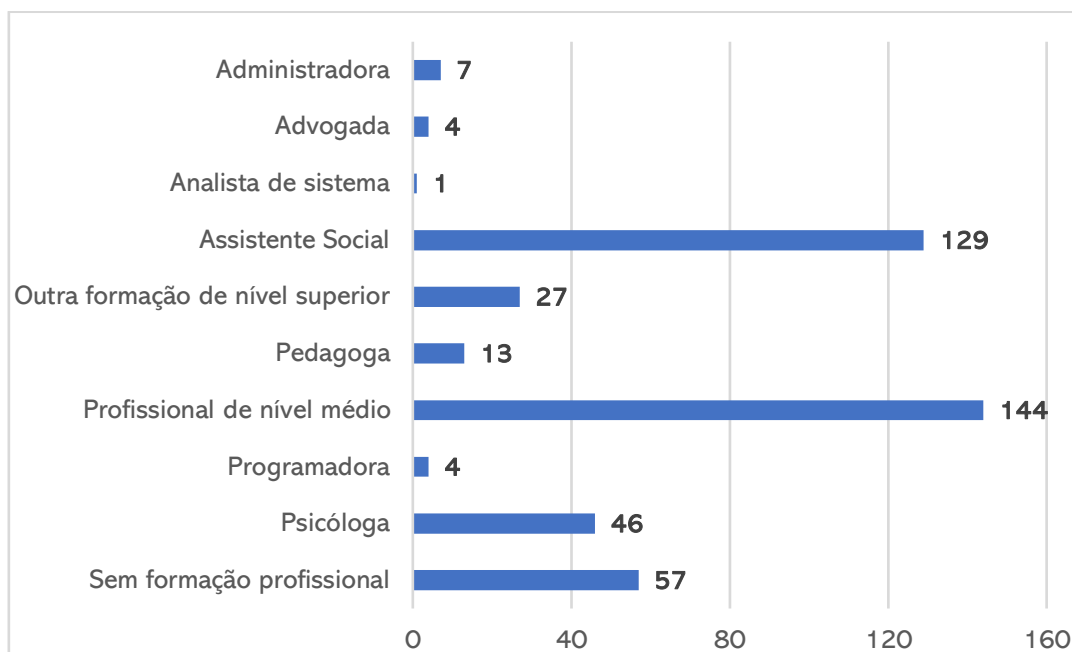


Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Censo SUAS (2022).

O cargo “técnica de nível superior” aglutina todas as profissões de tal nível, com destaque para assistentes sociais e psicólogas. Mas as profissões das trabalhadoras nem sempre equivalem aos seus cargos. Muitas delas possuem formação superior ao exigido para o cargo que exercem.

A distribuição das trabalhadoras por profissão é melhor descrita abaixo:

Gráfico 27. Quantitativo de trabalhadoras do SUAS por profissão



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Censo SUAS (2022).

Como afirmado, as profissões acima descritas não têm, necessariamente, vinculação com o cargo exercido. Essa relação entre cargo e formação/nível de escolaridade é evidenciada na tabela a seguir:

Tabela 11. Quantitativo de trabalhadoras por cargo e formação

Cargo	Ens. Fund.	Ens. Médio	Ens. Superior	Especializaçã o	Mestrado	Total
Apoio Administrativo	1	40	26	4	0	71
Cadastradora	0	5	3	0	0	8
Coordenação / Gestão	0	0	13	11	1	25
Cuidadora	0	1	3	0	0	4
Educadora Social	4	73	35	4	1	117

Motorista	0	1	0	0	0	1
Outros	5	17	6	1	1	30
Serviços Gerais	15	7	2	0	0	24
Téc. Nível Médio	0	4	1	1	0	6
Téc. Nível Superior	0	0	103	36	7	146
TOTAL	25	148	192	57	10	432

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Censo SUAS (2022).

Em uma primeira análise de tais informações é possível constatar que grande parte das trabalhadoras possui formação superior à exigida para seu cargo – ao mínimo a metade em quase todos os cargos, com exceção das técnicas de nível superior. Porém, cabe destacar a possibilidade de inexatidão e/ou atualização dos dados dessas trabalhadoras no Censo SUAS, o que é um grande desafio à gestão e planejamento da política pública.

As respostas fornecidas ao questionário desta pesquisa revelaram outras informações, que não constam no Censo SUAS, conforme descrito na tabela a seguir:

Tabela 12. Formação exigida para o cargo X formação atual das trabalhadoras

Cargo / Atual	Graduação	Pós-graduação	Mestrado	Doutorado	Total
Ensino Superior	2	24	12	2	40
Ensino Médio	0	2	0	0	2

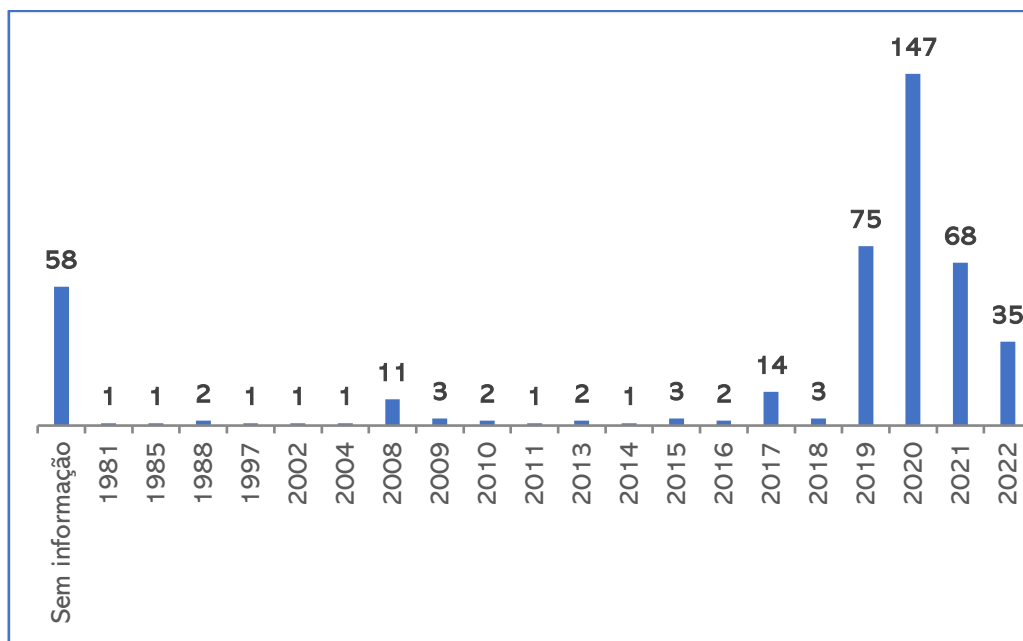
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Portanto, das 42 trabalhadoras consultadas, apenas 2 (o que equivale a menos de 5% do total) afirmam possuir a formação mínima requerida para o cargo exercido. Reiteramos o destaque de que tal amostra pode não refletir a realidade da totalidade das trabalhadoras. Porém, temos dessa pequena amostra a informação de 12 profissionais com mestrado e 2 com doutorado, quando o Censo SUAS registra apenas 10 trabalhadoras com mestrado e nenhum registro de trabalhadora com doutorado. Inferimos que é possível

(e provável) que a formação do conjunto das trabalhadoras seja superior aos constantes nos dados oficiais, o que, como afirmado, traz implicações à gestão e planejamento da política e também a valorização dessas profissionais.

O ano de ingresso na SMASES revela dados importantes sobre a permanência dos profissionais no SUAS – elemento fundamental a criação de vínculos com a população usuária. O gráfico a seguir retrata a realidade:

Gráfico 28. Trabalhadores atuais por ano de ingresso

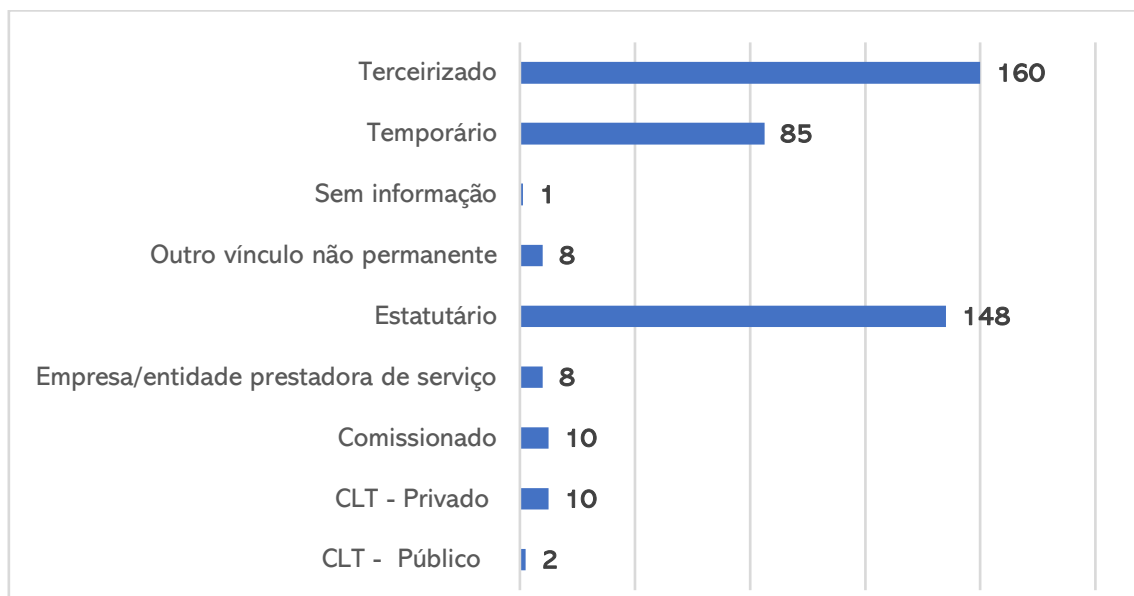


Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Censo SUAS (2022).

O número de trabalhadoras ingressantes em 2008 sofreu um aumento em função do concurso público realizado naquele ano. Porém, apenas 11 delas permaneceram no SUAS. Em 2019 ingressam as novas servidoras, oriundas do segundo concurso, e a partir de 2020 as do Contrato Emergencial e terceirizado.

Também é fundamental analisar os tipos de vínculo institucional destas trabalhadoras, para compreender o processo abordado de rotatividade, e as implicações dessas relações profissionais na vida e no trabalho dessas mulheres, bem como suas repercussões na qualidade dos serviços prestados à população. O gráfico a seguir retrata essa divisão, segundo os tipos de vínculo institucional.

Gráfico 29. Trabalhadoras por tipo de vínculo institucional

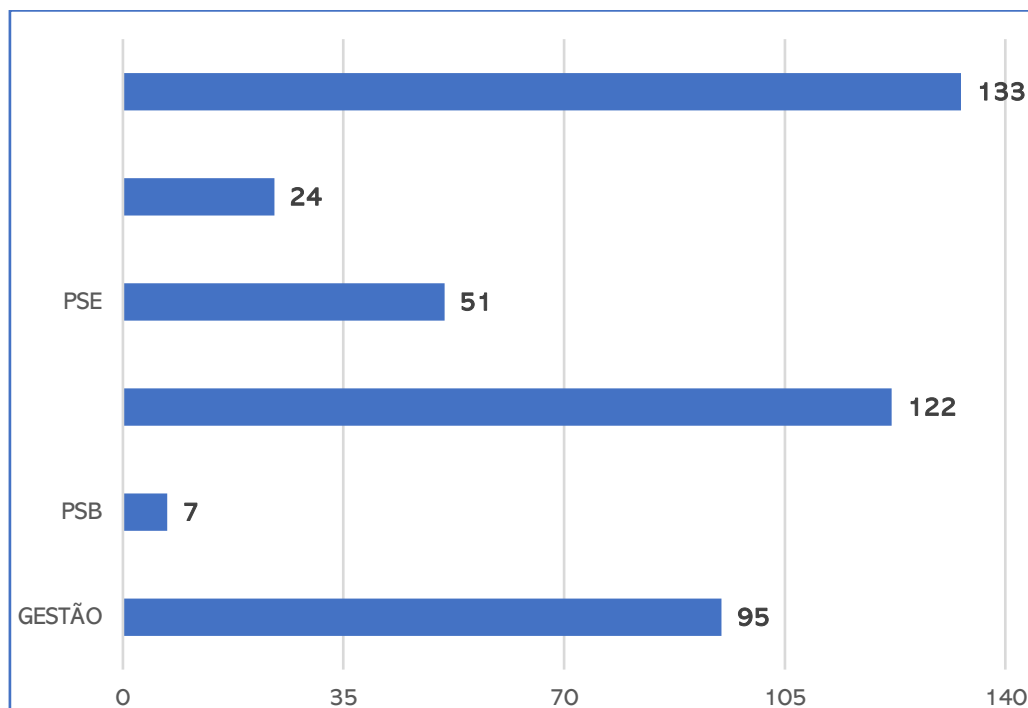


Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Censo SUAS (2022).

Tais dados do Censo SUAS revelam que aproximadamente **34%** das profissionais do SUAS são servidoras efetivas (concuradas), a despeito dos 60% que são previstos no Pacto de Aprimoramento do SUAS e incluídos no planejamento da assistência social de Niterói como meta no Plano Municipal de Assistência Social em 2014. Quase uma década se passou, outro concurso foi realizado, e ainda assim o “objetivo” não foi alcançado, o que pode revelar a intencionalidade da gestão municipal, sem desconsiderar a atuação (ou falta) dos demais atores envolvidos, como o legislativo municipal, os órgãos de controle e fiscalização, entre outros. É fundamental destacar que os cargos efetivos dentro da estrutura municipal são criados através de lei específica, o que implica na dificuldade de novos concursos, ou mesmo de convocações além das vagas existentes, e revela o papel desses outros atores, além do executivo, corresponsáveis por esta situação.

A distribuição das profissionais entre os equipamentos e serviços, e níveis de proteção da Assistência Social se dá conforme descrito no gráfico a seguir:

Gráfico 30. Trabalhadoras por equipamento/serviço do SUAS



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Censo SUAS (2022).

Evidencia-se que há uma priorização pela lotação das trabalhadoras nos equipamentos da Proteção Social Especial, sobretudo nas Unidades de Acolhimento Institucional⁶⁸. Entendemos a atenção que tais serviços demandam, sobretudo pela complexidade das situações acompanhadas, mas precisamos destacar o aumento exponencial da demanda nos equipamentos da Proteção Social Básica, sobretudo a partir da situação de emergência provocada pela pandemia.

Assim, é preciso observar a composição das Equipes de Referência do SUAS, previstas na NOB – RH/SUAS, definidas como

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, 2006, p. 14)

Assim, a formação dessas equipes por servidores efetivos proporciona a oferta de serviços de forma continuada e preservando o vínculo das profissionais com a população usuária. A estrutura prevista na normativa, com a ampliação das categorias profissionais

⁶⁸ O número é composto, em grande parte, por profissionais de médio e fundamental, sobretudo educadores sociais que possuem escala de trabalho diferenciada.

que compõe o SUAS realizada através da Resolução CNAS nº 17/2011, é destacada nas tabelas abaixo, considerando apenas a composição dos CRAS e CREAS neste momento.

Tabela 13. Equipes de Referência - CRAS

Médio, Grande, Metrópole e DF
A cada 5.000 famílias referenciadas
4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
4 técnicos de nível médio

Fonte: NOB-RH/SUAS.

Constata-se, portanto, a recomendação quanto à equipe de referência nos CRAS, com base no quantitativo de famílias referenciadas – e não necessariamente acompanhadas. Quanto ao CREAS, a recomendação consta na tabela 15:

Tabela 14. Equipes de Referência - CREAS

Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador
2 assistentes sociais
2 psicólogos
1 advogado
4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
2 auxiliares administrativos

Fonte: NOB-RH/SUAS.

O número de profissionais estabelecidos pela normativa deve ser capaz de atender as demandas dos usuários, orientando suas intervenções no objetivo de consolidar a proteção social e a defesa de direitos. Cabe a reflexão sobre a necessidade de atualização da NOB-RH/SUAS, no sentido de adequar as equipes de referência às necessidades atuais da população, em tempos de agudização das expressões da questão social, que acarreta o aumento exponencial das demandas aos equipamentos, e também de complexificação dos problemas enfrentados pela população usuária. Tal debate não será realizado nesta tese, podendo ser aprofundado posteriormente.

Diante das normativas, cabe avaliar a composição das equipes da SMASES, com ênfase nos CRAS e CREAS do município. Os dados são evidenciados nas tabelas abaixo:

Tabela 15. CRAS: composição das equipes

CRAS	Coord. .	Assistentes sociais	Psicólogas	Téc. Nível Superior	Tec. Nível Médio	Outros	Total	Famílias Cadastradas
CRAS Badu	1	4	0	0	5	0	10	14100
CRAS Barreto	1	4	1	2	6	1	15	7613
CRAS Cafubá	1	4	2	1	6	4	18	7930
CRAS Centro	1	11	3	0	6	3	24	2096
CRAS Cubango	1	4	0	0	4	2	11	9981
CRAS Jurujuba	1	4	0	0	2	0	7	2020
CRAS Morro do Céu	0	0	0	0	0	0	0	0
CRAS Preventório	1	2	3	0	5	0	11	5126
CRAS Santa Bárbara	1	4	2	0	1	2	10	5524
CRAS Vila Ipiranga	1	3	3	0	5	3	15	5742

Fonte: Relatório Anual de Gestão SMASES (2022).

Considerando a recomendação contida na NOB-RH/SUAS sobre a composição das equipes de referência, evidencia-se a inadequação dos quadros funcionais atuais, frente ao número de famílias cadastradas. Cabe destacar, também, o número de famílias efetivamente acompanhadas pelas equipes, no caso dos CRAS, através do PAIF, como descrito na tabela 17:

Tabela 16. Famílias inseridas no PAIF - dezembro de 2022

CRAS Cafubá	60
CRAS Cubango	67
CRAS Vila Ipiranga	61
CRAS Badu	52

CRAS Centro	80
CRAS Preventório	17
CRAS Barreto	46
CRAS Jurujuba	94
CRAS Santa Bárbara	54

Fonte: RMA (2022).

O número de famílias acompanhadas é, portanto, inferior ao de famílias cadastradas. Em relação aos CREAS, a composição das equipes e quantitativo de famílias cadastradas é apontado na tabela 18:

Tabela 17. CREAS: composição das equipes

CREAS	Coord .	Assistentes sociais	Psicólogas	Téc. Nível Superior	Tec. Nível Médio	Outros	Total	Famílias Cadastradas
CREAS Centro	1	4	1	1	3	2	12	182
CREAS Largo da Batalha	1	3	2	2	1	0	9	267

Fonte: Relatório Anual de Gestão SMASES (2022).

Indo além de tais dados, considera-se também o número de famílias efetivamente acompanhadas no âmbito no PAEFI:

Tabela 18. Famílias inseridas no PAEFI - dezembro de 2022

CREAS Centro	178
CREAS Largo da Batalha	267

Fonte: RMA (2022).

Evidencia-se, portanto, a não observância da composição das equipes de referência, frente ao grande número de famílias referenciadas em cada equipamento. Este cenário gera sobrecarga de trabalho aos profissionais e diversas outras consequências. Em contrapartida, a diferença entre o número de famílias cadastradas e o de famílias

efetivamente acompanhadas, através do PAIF e PAEFI, evidencia a dificuldade de concretizar o acompanhamento familiar, em detrimento das atividades de inserção e atualização no CadÚnico, bem como outras demandas espontâneas/emergenciais atendidas pelas equipes.

A garantia da composição das equipes de referência conforme previsto na NOB-RH/SUAS é um desafio à gestão municipal que demanda respostas. A realização de concurso público, a instituição dos Planos de Cargos, Carreiras e Salários, assim como as ações de Educação Permanente – com vistas a respostas qualificadas das equipes de referência às expressões da questão social – precisam ser priorizadas.

A permanência das trabalhadoras nas equipes, através de vínculos estáveis, ao mesmo tempo representa um direito das mesmas, somadas as condições adequadas de exercício de suas funções, e ao mesmo tempo fundamental à população usuária, por viabilizar os serviços socioassistenciais sob a lógica do direito, em contraposição as práticas assistencialistas e clientelistas que marcaram esta política. torna-se um direito da população em detrimento das práticas assistencialistas de outrora, ao mesmo tempo em que garante aos trabalhadores as condições necessárias para o pleno exercício de suas funções.

As relações de trabalho trazem impactos importantes ao cotidiano das trabalhadoras. As repostas obtidas no questionário de pesquisa, após codificadas e classificadas, apontam os temas mais pungentes, em ordem decrescente de frequência com que apareceram:

Tabela 19. Tema: Relações de trabalho

Relações de Trabalho	
Gestão do Trabalho	Avaliação da Gestão do Trabalho no SUAS de Niteroi.
Saúde Mental	Fatores que influenciam a saúde mental.
Precarização das condições do trabalho	Condições precárias/inadequadas de realização do trabalho profissional.
Recursos humanos insuficientes	Falta de equipe adequada e qualificada para execução dos serviços e programas.
Segurança e saúde das trabalhadoras	Falta de normas e procedimentos que visam a prevenção de doenças ocupacionais, acidentes de trabalho e a proteção da integridade física das trabalhadoras.

Acúmulo de funções	Trabalhadora exerce atividades de um cargo diferente, além das suas próprias funções.
Precarização das relações de trabalho	Múltiplos tipos de vínculo, com disparidades entre si.
Duplo/triplo vínculo	Profissionais que possuem mais de um vínculo empregatício.
Insalubridade	Condições de trabalho insalubres.
Compromisso ético-político	Ações guiadas pelo compromisso com a classe trabalhadora, a despeito das condições de trabalho.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

As avaliações sobre a Gestão do Trabalho no SUAS de Niterói merecem destaque. Em primeiro lugar, pelo desconhecimento de parte das trabalhadoras de sua definição e competências. Algumas confundem o setor de Gestão do Trabalho da SMASES com a Educação Permanente. Embora estejam intimamente ligados, atualmente na estrutura do SUAS de Niterói os setores responsáveis não têm vinculação direta e nem a articulação necessária:

Percebo esforços para buscar capacitar os profissionais e já houve esforços para incentivar a produção científica. Porém acredito que ainda é insuficiente. Foi implementada avaliação periódica de desempenho, o que considero correto. Porém **até o momento não há iniciativas para identificar situações de assédio moral, bem-estar no trabalho, acompanhamento periódico de saúde, etc.** (TRABALHADORA DO SUAS, grifo nosso)

Até o ano de 2021, a então Coordenação de Gestão do Trabalho e Educação Permanente chegou a incorporar algumas ações relativas à gestão de pessoas, com exceção das rotinas de departamento pessoal e RH. Foram ações de recepção e lotação de novos concursados, acompanhamento de casos e processos administrativos relativos ao tema. Porém, com as mudanças na gestão, essa aproximação insipiente se desfez, ficando o setor de Recursos Humanos responsável por tais demandas, cabendo a Coordenação de Educação Permanente apenas algumas demandas pontuais que eram acompanhadas e as ações relativas à qualificação, estágio e pesquisa.

Além das ações previamente citadas, vale destacar que, no início de 2021, a Gestão do trabalho foi desvinculada da coordenação de Educação Permanente, ficando sob a gestão do setor de Recursos Humanos. Entretanto, algumas ações ligadas à gestão de pessoas que estavam em andamento em 2021 seguem sendo acompanhadas pela equipe, como: 1. Plano de Cargos, Carreira e Salário

(PCCS), processo nº 090000907/2019, cuja última movimentação foi realizada no dia 17/12/2021, na SEPLAG; 2. Proposta de Funções Gratificadas para Coordenações, processo nº 090000904/2019, cujo última movimentação foi seu encaminhamento para SSOA em 09/04/2021(...); 3. Minuta para instituição da Mesa de Negociação. (SMASES, 2022, p. 341)

Outras trabalhadoras se voltaram apenas a avaliação do setor da secretaria que leva o nome de “Gestão do Trabalho”, não considerando de forma mais ampla como atribuição da gestão:

A gestão do trabalho só faz rotina de RH. (TRABALHADORA DO SUAS)

Poderia ser mais atuante. (TRABALHADORA DO SUAS)

Estabelece pouco diálogo com as equipes. Poderia ser uma ação mais constante e coletiva. (TRABALHADORA DO SUAS)

Outra resposta traz elementos importantes:

Precisa melhorar em muitos aspectos. Essa Gestão do Trabalho é totalmente atravessada por questões político-partidárias que acabam influenciando no trabalho dos equipamentos, na forma de organização dos trabalhadores para reivindicações relacionadas às condições de trabalho e a qualificação da política, e na forma como esses trabalhadores se posicionam frente ao que lhes chegam de requisições (em alguns momentos indevidas, equivocadas). Comissionados terem "direitos" que outros trabalhadores não têm, como por exemplo os adicionais por várias coisas, é uma questão que me incomoda, bem como a diferença entre as formas de contratação para mesma função, mas que pagam salários diferentes dependendo de por onde a pessoa foi contratada. (TRABALHADORA DO SUAS)

A fala da trabalhadora reflete os impactos da existência de diferentes tipos de vínculo para a organização e mobilização das profissionais, bem como a diferenciação da valorização que esse processo acarreta, com diferentes salários para cargos e atribuições equivalentes, porém com vínculos diferentes.

A falta de profissionais para compor as equipes aparece como causa de uma sobreposição/acúmulo de funções, que intensifica o trabalho e provoca o adoecimento físico e mental. A percepção de 73% das trabalhadoras é de que o número de profissionais em sua unidade não é suficiente às demandas, em contraposição aos 19% que acreditam ser adequado.

3. Trabalho e Educação Permanente

Quando tratamos de Gestão do Trabalho, a Educação Permanente é um tema muito caro, por ser fundamental à preparação das profissionais para lidar com as expressões da questão social de forma técnica, qualificada e condizente com os princípios éticos e políticos das trabalhadoras do SUAS e também das categorias profissionais que compõe o sistema.

A Educação Permanente não se limita aos processos formais de ensino. Em uma abordagem mais ampla, ela engloba a formação das pessoas com o objetivo de capacitá-las com as habilidades cognitivas e práticas necessárias para construir suas próprias identidades, compreender os contextos em que estão inseridas e avaliar condutas, procedimentos e meios de ação adequados aos diferentes ambientes de vida e trabalho, além de resolver problemas. (BRASIL, 2013)

Em 2012, durante o processo de elaboração da Política Nacional de Educação Permanente, foi instituído, por meio da Resolução CNAS nº. 08, o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS), com os objetivos de: assegurar a oferta de formação contínua para capacitar profissionais do SUAS no fornecimento de serviços e benefícios socioassistenciais; treinar técnicos e gestores do SUAS para implementar as ações dos Planos Estratégicos do governo brasileiro; promover o comprometimento e a responsabilidade do pacto federativo do SUAS com a Educação Permanente junto às Secretarias Estaduais e ao Distrito Federal; aprimorar a gestão do SUAS nos municípios, estados e Distrito Federal. (BRASIL, 2013)

O CapacitaSUAS foi a única ação instituída que envolve recursos federais e estaduais, sendo ofertado a todos os municípios. Porém, nota-se uma baixa cobertura e inconstância das ações, sobretudo com o processo de desfinanciamento da Assistência Social, que teve impacto direto nos recursos destinados à formação e capacitação. Outro aspecto relevante é a pouca efetivação das atribuições pactuadas dos três entes federados no SUAS.

No que se refere às ações executadas pelo município de Niterói, através da Coordenação de Educação Permanente, buscou-se compreender a percepção das profissionais sobre as ações desenvolvidas pela SMASES quanto à capacitação e, por sua vez, a adesão, participação e motivação das trabalhadoras. Referente a este eixo, os temas mais frequentes nas respostas seguem descritos a seguir:

Tabela 20. Tema: trabalho e educação permanente

Trabalho e Educação Permanente	
Qualificação	Habilidades, conhecimentos e competências necessários para realizar uma determinada tarefa, função ou trabalho.
Limites à qualificação ofertada	Incompatibilidade de horários, não liberação da chefia, outros vínculos, equipes reduzidas, falta de tempo.
Defesa dos direitos dos usuários	Aprimoramento com vistas ao impacto na vida dos usuários e na defesa de seus direitos. Qualidade e efetividade das ações.
Retorno financeiro	Objetivo de melhoria salarial.
Pensar a realidade e o trabalho profissional	Processo de adquirir conhecimento, habilidades, experiência ou compreensão através do estudo, da prática ou da experiência.
Disseminar conhecimento	Colaborar com a circulação de conhecimento /saberes da academia, espaços públicos, sociedade civil e militância.
Ascensão profissional	Busca pelo desenvolvimento na carreira.
Desempenho	Busca pela melhoria do desempenho profissional.
Duplo/triplo vínculo	Profissionais que possuem mais de um vínculo empregatício

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

A principal motivação relatada foi no sentido de aprimorar as habilidades e adquirir conhecimentos a fim de alcançar uma atuação profissional mais qualificada, através de novos conhecimentos, reflexão sobre o cotidiano e exercício do pensamento crítico, em prol de um atendimento de qualidade aos usuários e defesa dos seus direitos:

Conseguir refletir sobre o cotidiano no qual estou inserida e desenvolver meu trabalho na perspectiva da viabilização de mecanismos que possam auxiliar a classe trabalhadora a buscarem e/ou terem acesso aos seus direitos. (TRABALHADORA DO SUAS)

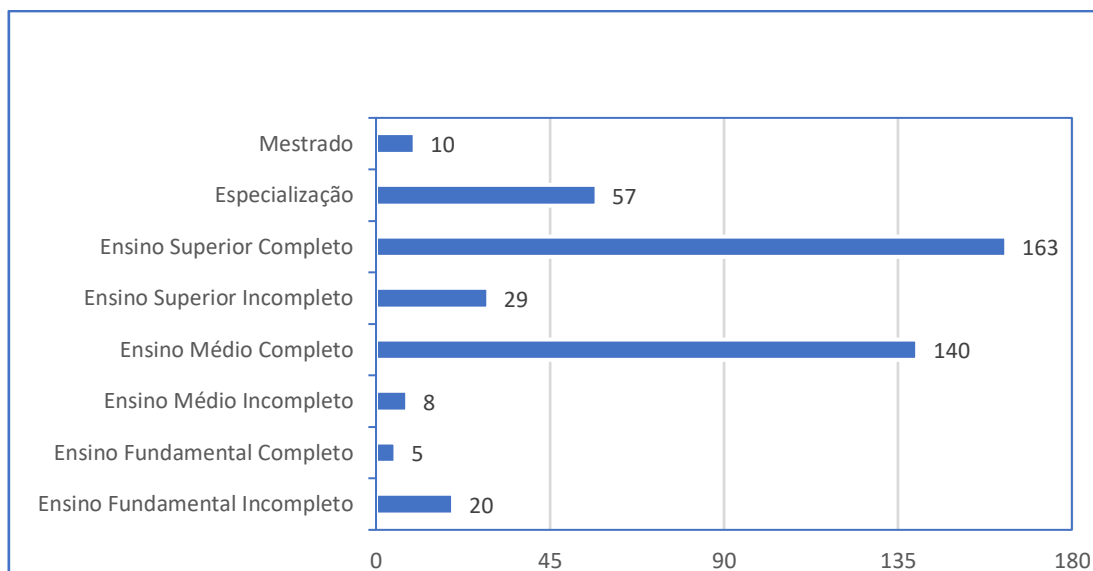
Contribuir técnica e profissionalmente para desenvolvimento de uma sociedade mais igualitária. (TRABALHADORA DO SUAS)

Impactar positivamente na vida dos usuários atendidos. (TRABALHADORA DO SUAS)

A ascensão/progressão profissional e o retorno financeiro também aparecem nas respostas, bem como a importância de produção e disseminação do conhecimento.

Vale ressaltar que o SUAS de Niterói possui recursos humanos com alta formação acadêmica, como demonstram os dados a seguir, ainda que possam “esconder” trabalhadoras ainda mais qualificadas, como abordado anteriormente:

Gráfico 31. Escolaridade das trabalhadoras do SUAS



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Censo SUAS (2022).

Entendendo que a realidade é dinâmica, e que as expressões da questão social se modificam e atualizam constantemente, se faz necessário a formação continuada dos profissionais do SUAS, a fim de que estejam preparados para lidar com tais mudanças. Nesse sentido, tal necessidade é expressa no Relatório de Gestão referente ao ano de 2022:

As variações no público atendido durante o ano, que trouxeram questões como comprometimentos psiquiátricos graves, dependência química e comprometimento neurológico grave, exigiu manejo da equipe técnica, que no caso é a mínima permitida por normativa e não conta com demais recursos humanos capacitados para lidar com essas gravidades no corpo de plantonistas. Foi solicitada, mais de uma vez, capacitação da equipe de acolhimento. (SMASES, 2023, p. 325)

Nota-se, portanto a demanda por ações de Educação Permanente, frente aos desafios cotidianos enfrentados pelas profissionais, evidenciada no Relatório Anual de Gestão da SMASES. Porém, o mesmo documento explicita as dificuldades da equipe de Educação Permanente em institucionalizar uma política municipal, materializada através do Plano Municipal de Educação Permanente, esforço tal que perdurava por anos:

Em 2019, havia sido elaborada a primeira versão do Plano Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PMEP/SUAS

Niterói), para o período 2019-2021. Este documento tem por objetivo geral orientar e estabelecer as ações de formação e capacitação para a atuação nas funções essenciais do SUAS, de gestão, controle social e provimento de serviços, programas, projetos e benefícios, contribuindo para o aprimoramento do SUAS no município de Niterói. Como o Núcleo de Educação Permanente ainda não foi constituído, o PMEP/SUAS Niterói foi elaborado em 2019 pela equipe da coordenação da Educação Permanente que mobilizou diferentes atores para esta construção. O Processo nº 090001019/2019 tramitou até o final de 2021. Como este documento compreendia o período de 2018-2021, em 2022, foi necessário a elaboração de um novo plano para o período de 2022-2025, que se encontra em tramitação através do Processo nº 090000688/2022. (SMASES, 2023, p. 342)

Nesse sentido, os Relatórios Anuais de Gestão permitem identificar as ações realizadas pela secretaria, conforme os dados abaixo:

Tabela 21. Educação permanente: ações e participantes

ANO	CAPACITAÇÕES	PARTICIPANTES
2019	3	121
2020	10	239
2021	14	553
2022	12	262

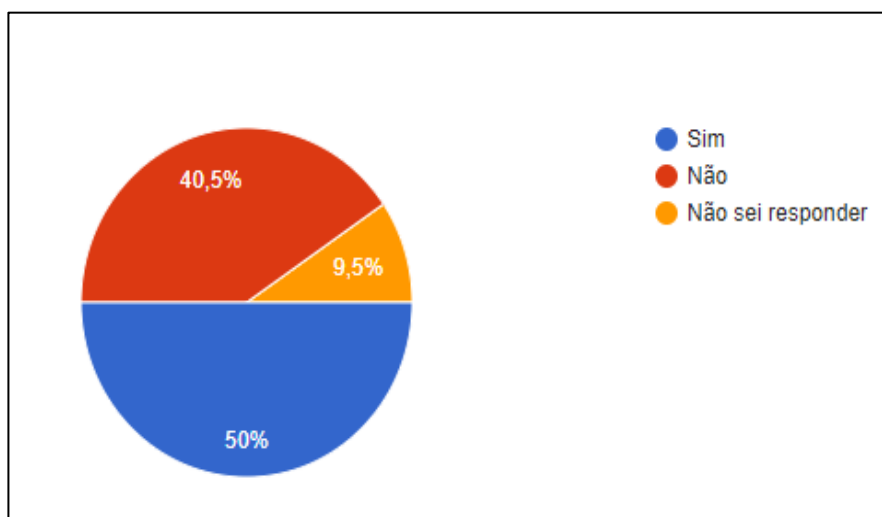
Fonte: Relatório Anual de Gestão SMASES (2020, 2021, 2022, 2023).

Frente ao número de trabalhadoras da SMASES e das demandas que emergem do cotidiano, os números alcançados ainda distam do ideal. Os entraves à efetivação das ações estão vinculados a falta de recursos, sobretudo quando não há previsão orçamentária no planejamento, pois não há um plano aprovado. Tal realidade se evidencia em outro trecho do Relatório Anual de Gestão:

Apesar do quantitativo de ações de Educação Permanente organizadas ou com participação de nossa equipe, é de suma importância destacar a ausência de recursos materiais e financeiros para subsidiar a execução de um Plano Municipal de Educação Permanente – plano este que se encontra em tramitação. Até o momento, a equipe não dispõe de notebook, câmera e microfones, equipamentos muitas vezes necessários para as atividades realizadas de forma online. De forma paralela, sem recursos para a realização destas ações, a equipe tem se articulado para realizar parcerias com outras instituições públicas e secretarias, e convidado profissionais de nossa própria rede para promover as capacitações, de maneira que não há nenhuma remuneração para os profissionais que executam tais atividades. Assim, ainda que façamos um Levantamento de Necessidades de Capacitações junto à nossa rede de trabalhadores e das instituições conveniadas, encontramos limitações quanto às temáticas abordadas e à disponibilidade de profissionais aptos para realizarem este serviço. (SMASES, 2023, p. 353)

As trabalhadoras foram questionadas se as ações desenvolvidas pela Educação Permanente são adequadas às necessidades do cotidiano profissional. Ressalte-se que levantamentos de demandas/necessidades são realizados pelo setor, mas com baixa adesão/participação. As respostas são retratadas a seguir:

Gráfico 32. Adequação das ações de Educação Permanente ao exercício da função



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Sobre a participação em tais ações, 52,4% informaram que costumam participar, 40,5% eventualmente e 7,1% afirmam as ações não são ofertadas. Em contrapartida, 73,8% acreditam ter oportunidades de adquirir novos conhecimentos e aprimorar suas habilidades profissionais no âmbito do SUAS, o que representa uma contradição.

Outro aspecto relevante a ser observado é a dedicação das profissionais à supervisão de estágio. Considerando a importância desta atividade, não somente para a formação das futuras profissionais, mas também pela possibilidade de aprimoramento e qualificação das profissionais, através dos diálogos, trocas e aproximação com a universidade, em função da articulação entre os atores envolvidos na supervisão de estágio. Os Relatórios Anuais de Gestão da SMASES trazem os quantitativos de estagiárias:

Tabela 22. Número de estagiárias por ano

ANO / ESTAGIÁRIAS	
2019	44
2020	22
2021	24
2022	28

Fonte: Relatório Anual de Gestão
SMASES (2020, 2021, 2022, 2023).

Evidencia-se uma grande queda no número de estudantes a partir de 2020 em função da pandemia e das medidas de isolamento social, quando as aulas foram suspensas e, da mesma forma, as atividades de estágio – tanto como medida de proteção às estudantes, como forma de garantia à qualidade da formação, reconhecendo os limites do “estágio remoto”, que mesmo não sendo adequado precisou ser adotado, a partir de 2021, até que a vacinação se ampliasse:

Em função da pandemia, as atividades de estágio obrigatório, durante o primeiro semestre, aconteceram de forma virtual. Com a ampliação dos grupos etários incluídos na vacinação anti-COVID19, foi possível, após a segunda dose da vacina, o retorno das atividades de estágio de forma presencial e/ou híbrida. Mesmo com parte das atividades acontecendo de forma virtual e/ou híbrida, foi possível manter os campos de estágio, abrindo, inclusive, novas vagas para estudantes dos cursos de Serviço Social e Nutrição. (SMASES, 2022, p. 340)

É preciso salientar que a Educação Permanente não se restringe a ações de capacitação, sendo muito mais abrangente que isso: tem como objetivo a implementação de ações educativas – formais e não formais –, através de um processo sistemático e continuado de atividades de formação e capacitação, em diferentes formatos e metodologias. Abrange, portanto o processo de sistematizar a prática e refletir sobre o trabalho profissional – exercício fundamental ao aprimoramento do trabalho. Nesse sentido, em junho de 2020, em meio a pandemia, foi realizada a chamada de artigos a serem produzidos pelas profissionais do SUAS acerca da realidade que estavam vivenciando o sob a qual também estavam intervindo:

Adicionalmente, em 2020 e 2021, fez parte do escopo dos trabalhos da equipe a revisão e organização de uma coletânea de artigos produzidos pelas e pelos trabalhadores desta Secretaria, com foco nas ações de trabalho realizadas durante a pandemia de COVID-19, sobretudo no período de 2020 até junho de 2021, como uma estratégia de valorização do trabalho realizado durante a

pandemia, e incentivar o compartilhamento das experiências realizadas no município. (SMASES, 2022, p. 341)

O objetivo da chamada era reunir artigos que respondessem a desafios concretos impostos pela pandemia ao SUAS, na perspectiva dos trabalhadores, problematizando questões como processos de trabalho, impactos no CadÚnico, relação com os usuários daquele contexto, cuidados aos usuários das unidades de acolhimento, acompanhamento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto (MSE), saúde dos trabalhadores, entre outras. Foram recebidos e revisados 17 artigos com vistas à publicação organizada pela então SASDH. Porém, tal publicação não ocorreu, gerando um sentimento de frustração nessas trabalhadoras que se dedicaram a, em meio ao caos vivido no período, parar e pensar seu trabalho profissional, elaborando análises contidas naquele material. Algumas ainda publicaram em eventos e revistas, até mesmo em outros estados. Mas o reconhecimento esperado de sua própria secretaria nunca aconteceu. Entendemos que a valorização dos recursos humanos na Assistência Social é um dos eixos estratégicos e estruturantes da consolidação do SUAS, e engloba, entre outros aspectos, o estímulo à qualificação e aprimoramento, com proporcional reconhecimento e valorização das trabalhadoras, não somente através do salário, mas também com ações de outra natureza, incentivando e publicizando boas práticas, por exemplo.

O contexto atual, com a intensificação e complexificação das expressões da questão social, demanda profissionais capacitados e qualificados para seu enfrentamento. E o trabalho profissional na perspectiva do projeto ético-político requer um profissional qualificado capaz de realizar um trabalho complexo, social e coletivo. Isso envolve competência para propor e negociar com empregadores, defender projetos que ampliem os direitos das classes subalternas, e garantir autonomia, atribuições e prerrogativas profissionais. Além de ir além das rotinas institucionais e tarefas burocráticas, exige que o assistente social atue como um intelectual, realizando uma apreensão crítica da realidade e do trabalho no contexto dos interesses sociais. Isso inclui a construção de estratégias coletivas e alianças políticas para reforçar direitos em diversas áreas de atuação, visando ampliar o protagonismo das classes subalternas na esfera pública. Esse enfoque demanda um conhecimento amplo sobre processos de trabalho, meios disponíveis para a intervenção, a matéria da intervenção e um entendimento profundo do próprio profissional assistente social como sujeito ativo nesse processo. (RAICHELIS, 2013).

O que está em questão, portanto, é a resignificação do trabalho na assistência

social, referenciada em um projeto coletivo de redefinição do trabalho, das formas de organização e gestão institucional que incorporem mecanismos permanentes de democratização, qualificação e capacitação continuada, como questão estratégica para a valorização da intervenção profissional no Suas. **Quanto mais qualificados os servidores e trabalhadores da assistência social, menos sujeitos a manipulação** e mais preparados para enfrentar os jogos de pressão política e de cooptação nos espaços institucionais, **conferindo qualidade e consistência ao trabalho realizado**. (RAICHELIS, 2010, p. 766, grifo nosso)

A Educação Permanente aparece, portanto, não apenas como um instrumento visando a melhoria dos serviços prestados, mas sim uma questão estratégica para ressignificação do trabalho a partir de um projeto coletivo, que proporcione maior autonomia às profissionais, com qualidade consistência.

4. Os desafios cotidianos

Este item, por si só, poderia ser tema de uma segunda tese. Abordaremos os principais desafios destacados pelas trabalhadoras na pesquisa, ressaltando que não se restringem e nem se esgotam aqui:

Tabela 23. Tema: Desafios cotidianos

Desafios Cotidianos	
Condições de trabalho na pandemia	Alterações nas condições de trabalho a partir da pandemia.
Agudização das expressões da Questão Social	Manifestações da agudização das expressões da Questão Social.
Fragilidade dos processos de trabalho	Falta ou fragilidade de processos/fluxos de trabalho.
Intensificação do trabalho e aumento da demanda	Aumento da demanda e/ou intensificação do trabalho.
Planejamento	Limites e dificuldades enfrentadas causadas pela falta ou ineficiência do planejamento.
Relações interpessoais e/ou hierárquicas	Dificuldades no relacionamento entre a equipe e com superiores hierárquicos.
Uso excessivo das TICs	Uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação para o trabalho.
Violações de direitos das trabalhadoras	Assédio, desrespeito, racismo, machismo etc.

Infraestrutura e recursos materiais insuficientes e/ou inadequados	Infraestrutura inadequada dos equipamentos e falta de materiais.
Relação com a Gestão	Possibilidade e efetividade do diálogo. Formas de interação.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

A pandemia aparece com grande destaque, em função dos impactos nas condições de trabalho, que mesmo antes dela eram insuficientes. O relato de uma das trabalhadoras foi capaz de contemplar os aspectos abordados pelas demais, transmitindo a sensação de medo, insegurança e vulnerabilidade enfrentados por elas no período:

A pandemia foi um momento de muito medo por parte de todas, eu creio. Primeiro porque tivemos que trabalhar, com muita insegurança, porque a estrutura do equipamento não estava preparada para um contexto pandêmico. Fomos submetidas a aglomerações de usuários para inscrição/entrega de benefício no momento mais crítico da pandemia, onde não havia vacina, e os EPIs que garantiam a mínima segurança eram comprados pelas trabalhadoras. Atendíamos pessoas contaminadas todos os dias, nos contaminamos também, a vontade era de chorar muitas vezes quando chegávamos próximo ao CRAS e a fila era absurda de grande. Como escrevi acima, não sei como não surtamos naquele momento, no qual trabalhávamos com medo do contágio, de levar o vírus para nossa casa e de morrer mesmo. Todas tiveram o vírus, mas conseguimos sobreviver. Foi o período mais tenso de trabalho, e as vezes após atender alguém que só durante o atendimento dizia que estava com covid, mas que precisava de um benefício ou de uma isenção para sepultar os seus, eu já começava a sentir todos os sintomas, e ia para casa no final do expediente achando que poderia estar com o vírus. Mas com avanço da ciência, a diminuição dos casos e o vírus perdendo a força letal inicial, fomos voltando a nossa rotina e superando nossos medos. Passada a pandemia, algumas das adaptações que fizemos, enquanto equipe para nos preservar e preservar a saúde dos nossos usuários, permaneceram. (TRABALHADORA DO SUAS)

Fica evidente que as condições de trabalho que eram inadequadas anteriormente, foram ainda mais intensificadas em função da pandemia causada pela Covid-19. Sendo a assistência social um serviço essencial e considerado o agravamento das expressões da questão social nesse período, sobretudo o aumento da pobreza, a procura pelos equipamentos da assistência aumentou exponencialmente, em função da necessidade de atualização do Cadastro Único (CadÚnico) – requisito para ter acesso ao Auxílio Emergencial (AE) fornecido pelo Governo Federal naquele período. Ao mesmo tempo, uma parte considerável das trabalhadoras foi afastada das atividades presenciais por pertencer a grupos de risco para a doença, tendo seu retorno recomendado somente após a completa imunização, ou seja, 15 dias após receberem a segunda dose da vacina. Durante este período, as trabalhadoras que permaneceram em trabalho presencial tiveram sua jornada intensificada, frente à grande demanda causada pelo AE, assim como pelas

ações desenvolvidas pelo município para mitigação dos efeitos da pandemia. Sobre *intensificação* do trabalho, concordamos com Dal Rosso (2008):

A intensidade é, portanto, mais que esforço físico, pois envolve todas as capacidades do trabalhador, sejam as de seu corpo, a acuidade de sua mente, a afetividade despendida ou os saberes adquiridos através do tempo ou transmitidos pelo processo de socialização. Além do envolvimento pessoal, o trabalhador faz uso de relações estabelecidas com outros sujeitos trabalhadores, sem as quais o trabalho se tornaria inviável. (p. 21)

Mas esse grau de intensidade não pode ser controlado pelas trabalhadoras, tendo sido alargada ao limite. A ação do município que demandou maior atuação da SMSES foi o Programa Renda Básica Temporária (RBT)⁶⁹, que ofereceu um auxílio mensal de R\$500,00 para as famílias inscritas do CadÚnico, na primeira fase, sendo ampliado também às famílias com alunos na rede municipal de ensino, com o objetivo de garantir a segurança alimentar das famílias e dos estudantes. O benefício foi pago através de um cartão, do tipo alimentação, que foi entregue à população pelos profissionais da assistência social. Cabe destacar que as servidoras do município com filhos matriculados na rede pública de ensino e que, portanto, faziam jus ao recebimento do benefício, foram excluídas, não por critérios de renda, mas por possuírem vínculo com a administração pública. Outra ação desenvolvida foi relativa ao Benefício Emergencial de Cesta Básica, destinado a famílias em risco de desnutrição, informadas pelo Programa Médico de Família (PMF) e demais postos de saúde do município, e as famílias em situação de desemprego ou impedidas de exercer atividades laborativas, identificadas pelas unidades de atendimento da Assistência Social, especificamente os Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTROPOP) e unidades de acolhimento, bem como pelas unidades escolares ou PMF.

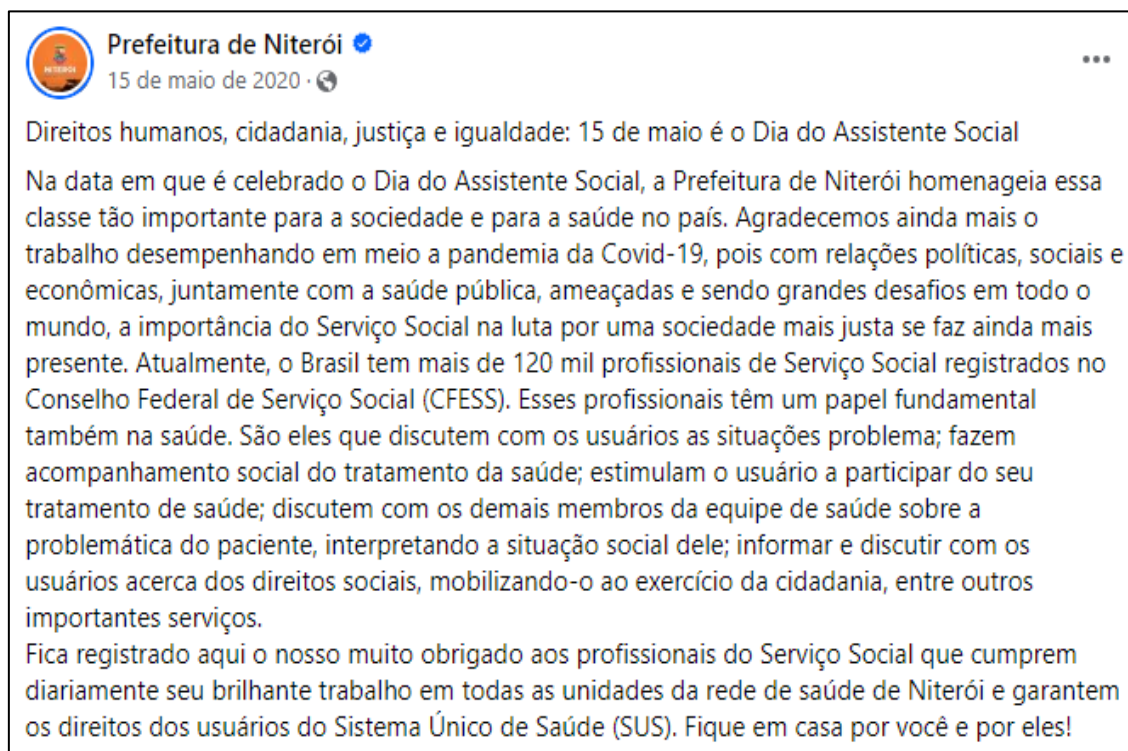
Portanto, o contexto de pandemia apenas acentuou o processo de intensificação do trabalho no SUAS de Niterói, sobretudo em função da ampliação do uso das novas tecnologias no cotidiano de trabalho: os momentos de descanso, lazer, ou mesmo de outros compromissos (profissionais, acadêmicos, familiares e pessoais) são interrompidos por reuniões remotas em horário noturno, mensagens via redes sociais fora do horário comercial/de trabalho, demandas urgentes que necessitam ser tratadas durante os dias de folga, em função da falta de profissionais, dentre várias outras situações vivenciadas cotidianamente pelos profissionais.

⁶⁹ Instituído pela Lei nº 3.480, de 31 de março de 2020.

Também foi abordado o esforço da SASDH em minimizar os impactos da pandemia para a população usuária do SUAS, mas sem planejar e cuidar das profissionais que estiveram de frente no atendimento desta mesma população. O reconhecimento à equipe se deu através de uma gratificação, nomeada “abono-covid”, instituída pela Lei nº 3.679, de 23 de dezembro de 2021, abrangendo os chamados profissionais da “linha de frente” de enfrentamento ao covid-19. O grande problema foi que o valor, pago em parcela única de R\$ 2.300,00, era destinado apenas aos servidores estatutários das secretarias abrangidas, não contemplando as trabalhadoras temporárias ou terceirizadas – que exerciam as mesmas funções e estiveram igualmente expostas aos perigos da contaminação e a intensificação sem precedentes do trabalho. Nenhuma outra forma de compensação foi proposta ou efetivada pelo executivo municipal. Situações como esta desmotivam e desvalorizam as trabalhadoras, que se empenham, mesmo diante de todas as adversidades, em executar serviços de qualidade.

Outra demonstração da falta de valorização das profissionais da Assistência Social partiu da Prefeitura Municipal de Niterói, em 2020, na homenagem prestada ao dia das assistentes sociais: a publicação na página oficial da PMN em uma rede social exaltava as profissionais da política de saúde, que de fato possuem grande mérito. Mas não foi reconhecido o esforço em outros espaços sócio-ocupacionais, como a Assistência Social, que igualmente integrava a linha de frente, buscando responder à situação de calamidade provocada pela pandemia, como foco no processo de agravamento da pauperização da população:

Figura 12. Prefeitura de Niterói: homenagem às assistentes sociais (2020)



Fonte: Facebook, página oficial da Prefeitura de Niterói.

A publicação da Prefeitura de Niterói ainda estampa a foto de diversas assistentes sociais – todas da área da saúde. Tais imagens não foram incluídas neste trabalho para resguardar a imagem das profissionais, que devem, sim, ser valorizadas como as profissionais de todas as políticas, de maneira equivalente.

Tal registro causou grande incômodo das profissionais à época, pois estavam sujeitas a todos os riscos, mas ainda assim comprometidas com a realização do seu trabalho, mas não tiveram o reconhecimento devido. A assistência social, mesmo atuando nas ações imediatas de mitigação aos efeitos da pandemia, ações estas que obtiveram reconhecimento nacional e internacional, não compôs o gabinete de gestão da crise, instaurado pelo executivo no período.

A falta de reconhecimento pôde ser percebida, também, através da não inclusão das profissionais da Assistência Social no grupo prioritário para vacinação. Em meio à gestão desastrosa da pandemia, conduzida pelo Governo Bolsonaro, Niterói seguiu na contramão, buscando respostas ao enfrentamento da crise sanitária, econômica e social que se instaurou, chegando a buscar acordos para compra de vacinas antes mesmo do governo federal.

Porém, quando do início da vacinação, as trabalhadoras da Assistência Social não foram contempladas entre os grupos prioritários. Algumas categorias, por se enquadrarem como profissionais de saúde, conseguiram se vacinar, mas isso não foi regra – muito pelo contrário. Foi necessária a mobilização do Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS de Niterói (FMTSUAS), através dos comunicados em redes sociais, organização de um abaixo-assinado e articulação com a gestão da pasta, com o objetivo de incluir as profissionais no grupo prioritário. A seguir, uma das imagens veiculadas nas redes sociais durante a campanha:

Figura 13. Campanha pela inclusão das profissionais do SUAS no grupo prioritário de vacinação



Fonte: FMTSUAS, Facebook.

Mesmo diante de toda a mobilização, a inclusão oficial das trabalhadoras não aconteceu à época, ocorrendo acordos entre os gestores das pastas envolvidas,

imprimindo um caráter personalista e com aparência de favor, e não como um direito das profissionais, reconhecido inclusive por lei estadual⁷⁰.

O período foi marcado, portanto, pela intensificação da demanda, frente a agudização das expressões da questão social, que também aparece vinculada à falta ou ineficiência de planejamento, da fragilidade dos processos de trabalho, ficando entre “apagar incêndios” e “enxugar gelo”:

Ao mesmo tempo em que aumentava a demanda da população, que ficava cada vez mais exposta à pobreza, às doenças, perdas financeiras, à falta de tudo, cada vez mais vulnerável e por isso mesmo tínhamos o compromisso de estar lá atuando e tentando mitigar os efeitos mais imediatos dessa situação a que todos fomos expostos. (TRABALHADORA DO SUAS)

No período pandêmico me sentia despreparada e pouco orientada sobre formas de proteção e o trabalho foi excessivo. Vejo muito acúmulo de trabalho e retrabalho para gerir os benefícios assistenciais. (TRABALHADORA DO SUAS)

O excesso de casos e o RH insuficiente faz com que o trabalho seja apenas de “enxugar gelo”. Em muitas situações, não é possível colocar em prática o real objetivo da Política de Assistência. (TRABALHADORA DO SUAS)

Foi um trabalho baseado em apagar incêndios é lidar com a busca de sobrevivência pela população. (TRABALHADORA DO SUAS)

Trabalhar majoritariamente com demandas emergenciais é difícil. Tempo e disponibilidade, de todas as partes envolvidas no processo, para planejamento do trabalho é fundamental, mas está difícil no momento. (TRABALHADORA DO SUAS)

Outro ponto que se observa, seguindo a tendência das alterações no mundo do trabalho, é a intensificação do uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação – TICs, que ao invés de facilitar a comunicação e troca de informações, acaba por acirrar o processo de intensificação do trabalho, ao extinguir os limites da jornada: demandas surgem a qualquer dia e horário, requisitando respostas rápidas, sem respeitar o limite de tempo das trabalhadoras, sem remunerar esse “trabalho extraordinário” e sendo mais um fator de adoecimento para as profissionais:

Avalio que ainda estamos sofrendo os impactos do período pós pandemia. Novas exigências (tecnologia da informação, home office) se colocam como desafios para profissionais que atuam com atendimento presencial ao público vulnerável com poucos ou escassos acessos. As mudanças seguem em curso e a falta de diálogo nessa transição gera frustração e sofrimento aos profissionais da assistência social, além do aumento expressivo da população em situação de rua que é uma questão social mundial, mas que no Brasil se manifesta de forma expressiva. Somos cobradas a dar respostas imediatas mesmo entendendo que nosso trabalho envolve necessidade de mudanças estruturais. (TRABALHADORA DO SUAS)

⁷⁰ Leis Estaduais nº 9.040 de 02 de Outubro de 2020.

Muitas demandas urgentes, pressão por informações, várias chamadas por WhatsApp. (TRABALHADORA DO SUAS)

A cobrança por disponibilidade em todos os momentos, seja pelo contato virtual ou por meio de escalas; a dificuldade de estabelecer processos de trabalho, o que nos leva a ficar criando estratégias individuais para problemas institucionais; sobrecarga de trabalho e o contato diário com o sofrimento da população. (TRABALHADORA DO SUAS)

Mas as novas (e também as antigas) requisições, que demandam recursos materiais e tecnológicos, não são acompanhadas pelo aporte na infraestrutura, suprimentos e equipamentos. Assim, agravam-se os desafios relativos à falta de tais itens:

O trabalho da equipe foi viabilizado através do uso dos aparelhos pessoais dos profissionais, na intenção de garantir a efetividade do serviço, bem como o fortalecimento dos vínculos afetivos dos acolhidos, no entanto, enfrentamos diversos entraves derivados desta concessão, tais como: recebimento de ameaças, contatos em dias e horários inapropriados (como nas madrugadas e finais de semana), demandas diárias dos acolhidos em realizar ligações para os familiares, solicitação da VIJI para a realização de atendimentos virtuais (o que gera custo extra, devido ao consumo excessivo do pacote particular de serviços), dentre outros. Considerando a atribuição do poder público em responsabilizar-se pela garantia da infraestrutura e funcionamento do serviço de acolhimento, conforme preconiza a Política de Assistência Social, destacamos a necessidade da concessão, com a devida urgência, de um aparelho de celular institucional para darmos continuidade ao trabalho técnico de articulação com os familiares e com a rede intersetorial e socioassistencial. (SMASES, 2023, p. 309)

Outro desafio diz respeito à produção, sistematização e divulgação de dados para subsidiar a avaliação e planejamento da política. A Vigilância Socioassistencial, um dos objetivos da assistência social elencado na LOAS, tem como finalidade a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, tanto das situações vivências pelas famílias em seus territórios que demandam a atuação desta política, como do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial, possibilitando, assim, a adequação entre as necessidade da população e a oferta dos serviços. Sendo responsável pela gestão da informação, destinada a dar suporte ao planejamento, execução e supervisão dos serviços socioassistenciais através do fornecimento de dados, indicadores e análises. No SUAS de Niterói, o setor é integrante da estrutura da secretaria e representa um grande avanço na gestão do SUAS:

A equipe de Vigilância Socioassistencial foi instituída, no âmbito da Subsecretaria de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMASES), no mês de agosto de 2015. Sua implantação representou um importante avanço na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Niterói, dando desdobramento a um processo que tem seus antecedentes na organização das/os trabalhadoras/es dos CRAS para a construção de instrumentos de monitoramento e avaliação e na elaboração de diagnósticos locais. Com isso, Niterói avançou no cumprimento da meta

nacional de implantação da Vigilância Socioassistencial em todos os municípios do país, conforme previsto no Plano Decenal de 2005 e reafirmado no Pacto de Aprimoramento do SUAS nos municípios (Resolução CNAS nº 18/2013). (SMASES, 2023, p. 363)

O acesso aos dados sistematizados por tal setor e utilizados nesta pesquisa, como os Relatórios Anuais de Gestão e Diagnóstico Socioterritorial, não encontrou entraves, considerando que os mesmos vêm sendo publicizados logo que produzidos.

Porém, os mesmos documentos demonstram a dificuldade enfrentada pela equipe em compilar os dados, considerando que determinados equipamentos e setores não remetem os seus relatórios anuais de atividades: no relatório referente ao ano de 2022, este foi o caso da Subsecretaria de Orçamento Planejamento e Administração, abrangendo o setor de Recursos Humanos e o setor Financeiro, e do CRAS Morro do Céu. A Subsecretaria de Economia Solidária, embora tenha relatado suas ações, não forneceu dados de seus profissionais, número que engloba os que estão lotados na gestão, equipamentos e nas 8 agências do Banco Araribóia.

Outro exemplo é o do Centro de Convivência do Capim Melado, que é citado no Diagnóstico Socioterritorial (2022), mas não no Relatório Anual de Gestão e nem no CadSUAS⁷¹.

Essa falha na troca de informações tem impacto nas ações de monitoramento e planejamento da política, sugerindo uma falta de transparência no que diz respeito aos recursos humanos e financeiros. No caso dos primeiros, tem-se a informação extraoficial de cerca de 700 trabalhadoras lotadas na estrutura da SMASES, quando o relatório traz a informação de apenas 424.

As informações financeiras, que também não foram remetidas, não são facilmente localizadas no Portal da Transparência, gerando dúvidas quando a sua exatidão. Nesse sentido, foi registrado um pedido de acesso à informação através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC⁷², solicitando os balancetes financeiros **resumidos** dos exercícios de 2016 a 2022, sendo necessários para a análise pretendida apenas os valores repassados pelo FNAS, FEAS e o valor investido pelo próprio município, possibilitando a avaliação da tendência (de alta ou queda) dos investimentos das três esferas de governo. O prazo inicial para resposta foi prorrogado, sob a

⁷¹ Consulta realizada ao portal disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/pesquisarConsultaExterna.html>. Acesso em 20 dez, 2023.

⁷² Registrado sob o Protocolo: 00000.001010/2023-67.

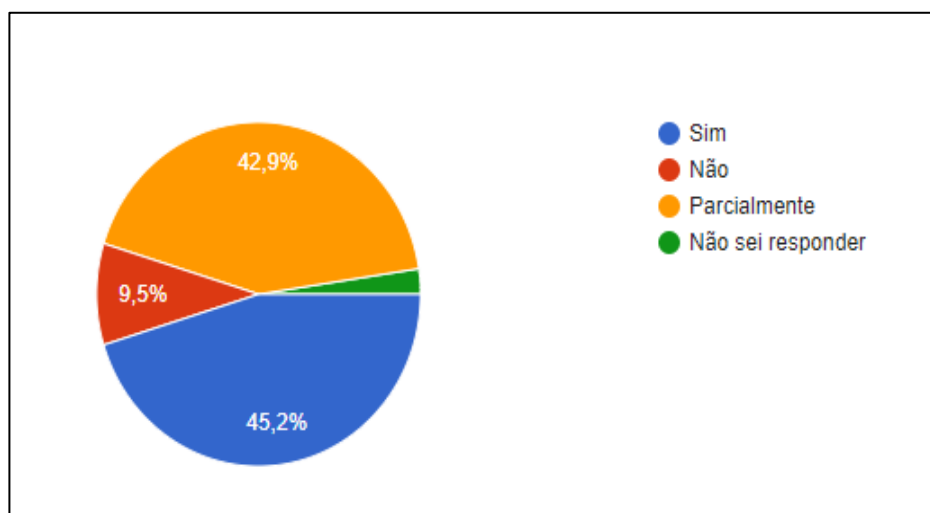
justificativa de que “o órgão necessita de mais tempo para responder a demanda solicitada”, e foi estabelecido novo prazo, que não foi cumprido e nem justificado⁷³.

Vale ressaltar que a Lei Complementar nº 101 de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – estabelece que os instrumentos de transparência da gestão fiscal devem ser amplamente divulgados, inclusive em meio eletrônico, sendo eles os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. A não observância deste preceito representa uma limitação ao controle e fiscalização das ações do poder público – direito e dever do cidadão.

Tal informação também foi solicitada, via e-mail, ao CMAS – que tem a competência acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços prestados e a gestão dos recursos –, mas novamente sem resposta.

Outro desafio relatado pelas trabalhadoras foi o ambiente de trabalho e as questões que o atravessam: as violações de direitos das trabalhadoras – assédio, desrespeito, racismo, machismo, entre outras; a relação com a Gestão (possibilidade e efetividade de diálogo); e as dificuldades no relacionamento entre a equipe e com superiores hierárquicos. Questionadas se o ambiente de trabalho é saudável e respeitoso, as trabalhadoras responderam da seguinte maneira:

Gráfico 33. Percepção sobre o respeito no ambiente de trabalho



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

⁷³ Até a data de finalização deste trabalho a informação não havia sido fornecida.

As trabalhadoras que afirmaram ser respeitoso o ambiente de trabalho, o fizeram em função do bom relacionamento entre a equipe e coordenação imediata. Das 22 menções à violação de direitos das trabalhadoras, 13 são sobre situações de assédio vivenciadas. São episódios de assédio moral perpetrados pela gestão/coordenação, seja por questionar atribuições incompatíveis com a função, ou pelo tipo de vínculo, ou por participação em reunião de movimento de trabalhadoras. Tratamento hostil, desigual, ameaça ou efetiva transferência de local de trabalho como “castigo”, ou ainda situação que levam a própria trabalhadora a solicitar sua realocação.

Parece que o assédio moral é parte de todo e qualquer serviço público, na assistência social. Às vezes vem como efeito dos distanciamentos de gestores da "ponta" e/ou vem de dentro, da coordenação, mobilizada pela insatisfação profissional. (TRABALHADORA DO SUAS)

Também são relatadas violações à autonomia profissional

A [ocultado] tentou interferir na construção de relatórios próprios à minha função e profissão, assim como no atendimento individual a os usuários, esquecendo a ética profissional e o objetivo do trabalho. (TRABALHADORA DO SUAS)

O adoecimento das trabalhadoras, frente a todos os desafios profissionais e pessoais, é citado como causa de conflitos entre as equipes:

O excesso das demandas faz com que as equipes da assistência social tenham mais trabalho, resultando em adoecimento mental e os trabalhadores, sob efeito das precarizações, tendem a não cuidar do respeito consigo e com o outro. (TRABALHADORA DO SUAS)

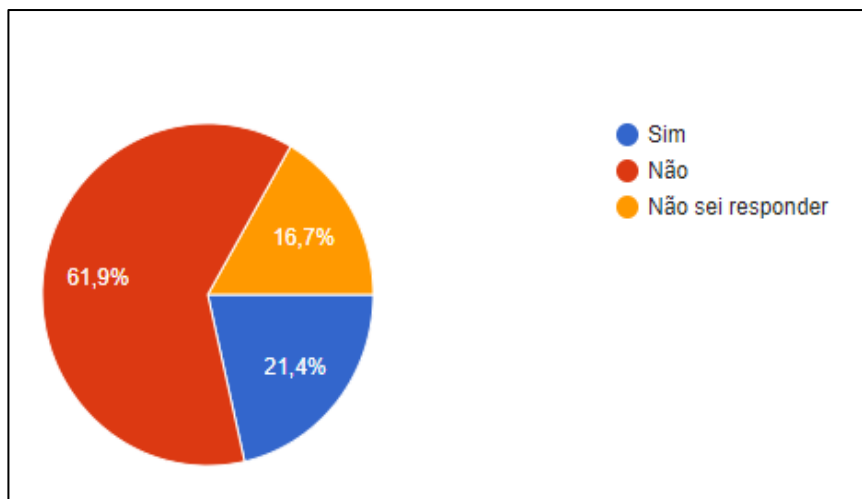
Uma [ocultado] gritou comigo na frente de outros funcionários e enquanto eu estava em atendimento, mas não houve motivação discriminatória. Não houve perseguição também, o que acredito que não caracterizaria assédio, mas apenas uma situação constrangedora. O episódio foi relatado à minha chefia imediata, porém não houve desdobramentos. (TRABALHADORA DO SUAS)

As trabalhadoras referem ainda as situações de estresse e ansiedade em função de relações hierarquizadas, bem como a falta de diálogo com a coordenação. Apontam a dificuldade em lidar com as *relações de poder* que perpassam o trabalho profissional.

Quanto ao diálogo com a gestão, foram citadas as dificuldades em função do excesso de demandas, com curto prazo e por vezes sem respeitar a carga horária de trabalho. Desacordo, descaso, falta de suporte e medo de retaliações também marcam essa relação. O afastamento entre trabalhadoras e gestão é evidenciado, sobretudo nas respostas objetivas sobre a existência de um canal efetivo de comunicação, diálogo e

negociação entre as trabalhadoras e a gestão do SUAS, conforme retrata o gráfico a seguir:

Gráfico 34. Comunicação e negociação entre trabalhadoras e Gestão do SUAS



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Portanto, a maior parte das trabalhadoras não reconhece a possibilidade de dialogar e negociar com a gestão, criando um abismo entre as duas esferas. Quanto a isso, cabe destacar que a análise aqui apresentada se refere à percepção sobre a realidade das trabalhadoras que participaram da pesquisa.

Contudo, os dados corroboram a necessidade da criação de espaços democráticos de diálogo, deliberação e pactuação entre gestão e profissionais – a Mesa de Negociação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que será abordada no item 4.6.

5. Reflexos das condições para o trabalho e nos serviços prestados

É notório que a eficiência dos serviços prestados à sociedade no âmbito das políticas públicas sofre influência direta da forma com que o trabalho em tal política é estruturado e das condições sob as quais opera.

As condições precárias de trabalho também têm forte influência na saúde dessas mulheres, tanto em relação a estrutura física dos equipamentos e falta de recursos (desde papelaria até tecnologia), como os riscos que enfrentam diariamente em ambientes com periculosidade e insalubridade – sobretudo a partir da pandemia:

O desgaste mental ocorre por ter que ficar à disposição todos os dias da semana para atender não só as demandas do equipamento, bem como as demandas da gestão, que costuma solicitar coisas de uma hora para outra, querendo respostas em tempos muito curtos, e às vezes fora do meu dia de trabalho; a internet péssima que temos que é motivo de irritação constante e que atrasa o andamento do trabalho gerando irritabilidade também na população que aguarda para o atendimento, e que nem sempre está disposta a entender que a culpa da demora no atendimento não é do profissional, e desconta neste sua irritação; a falta de materiais básicos para o trabalho e o fato de acabarmos dando conta de questões que a gestão deveria dar, mas que pelo compromisso que temos com a população usuária, nós acabamos fazendo; as ações e (des)orientações dos governos, que fazem com que a população se aglomere na porta dos CRAS demandando atendimentos superiores a nossa capacidade de atendimento diário e que fazem com que a gente precise repetir, igual a um gravador, a mesma orientação exaustivamente o dia todo, todos os dias. E até bem pouco tempo atrás a desvalorização salarial era mais um dos motivos de desgaste da saúde mental. Ao que fomos submetidos no período da pandemia também não poderia deixar de ser citado, pois a nossa secretaria deixou muito a desejar no que diz respeito à nossa segurança no ambiente de trabalho. Não sei como não surtamos nesse período. (TRABALHADORA DO SUAS)

Esta “fala” traz diversos elementos que precisam de destaque, alguns serão abordados mais a frente ao tratar dos desafios cotidianos. Mas ela retrata o somatório que questões de diversas naturezas que perpassam e afetam o trabalho e a vida das trabalhadoras, em diferentes esferas. Tais consequências também foram relatadas e sistematizadas a seguir:

Tabela 25. Tema: Relações de trabalho - consequências para as trabalhadoras

Relações de Trabalho - Consequências para as Trabalhadoras	
Falta de tempo para autocuidado	Limitações de tempo para realizar atividades de autocuidado.
Autocuidado	Prevenção, alimentação, atividade física, etc.
Sobrecarga	Sentimento de sobrecarga para as trabalhadoras.
Limitações financeiras ao autocuidado	Falta de recursos para custear alimentação adequada, atividade física, lazer, etc.
Estresse e esgotamento	Estresse e esgotamento físico e mental das trabalhadoras.
Lazer	Atividades realizadas pelas trabalhadoras e suas famílias.
Motivação	Fatores que contribuem ou prejudicam a motivação da trabalhadora
Adoecimento	Situações que provocam/agravam o adoecimento.
Uso de medicamentos	Utilização de medicamentos controlados e/ou uso contínuo.
Saúde Física	Fatores que interferem na saúde física.

Cuidados em saúde mental	Limitações ao cuidado em saúde mental e realização de psicoterapia.
Expressões da Questão Social para as trabalhadoras	Expressões que são percebidas nas relações de trabalho.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

O duplo vínculo de trabalho – realidade de 66,7% das trabalhadoras consultadas – que pode ser até triplo, se consideradas as atividades de formação acadêmica, além das responsabilidades familiares e domésticas, somadas a falta de uma política de Segurança e Saúde das Trabalhadoras, dificuldades (financeiras e de tempo) no autocuidado acarretam o estresse, sobrecarga, adoecimento, uso de medicamentos, entre outros como retratam as respostas das trabalhadoras:

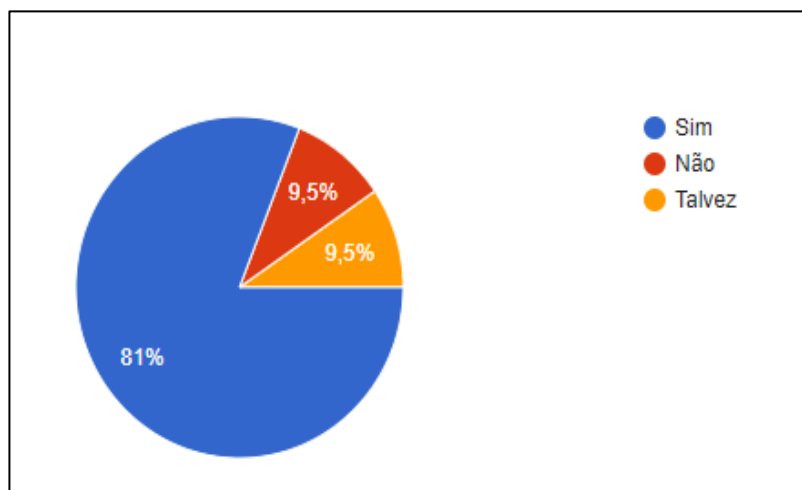
Não há nenhum suporte em relação a saúde das trabalhadoras/es, desde condições físicas/estruturais no espaço de trabalho que afetam diretamente a nossa saúde física. Um exemplo simples é o mobiliário quebrado, inapropriado para horas seguidas de trabalho, falta de espaço para pausas e alimentação, espaços de atendimento sem condições básicas para escuta e acolhimento. Além de questões ligadas à saúde mental e baixa remuneração que nos impede de ter qualidade de vida. (TRABALHADORA DO SUAS)

(...) falta de EPI, de suporte psicológico, de respeito a segurança dos profissionais e usuários. (TRABALHADORA DO SUAS)

As longas filas antes mesmo de iniciar o atendimento, os usuários frequentemente irritados e agressivos e a falta de segurança no equipamento me deixam nervosa e ansiosa. Muitas vezes não consigo dormir na véspera do meu dia de trabalho. Além disso, a sensação de impotência diante de algumas situações causa sofrimento. (TRABALHADORA DO SUAS)

Quando questionadas se as condições de trabalho afetam sua saúde física e/ou mental, as respostas se dividiram da seguinte maneira:

Gráfico 35. As condições de trabalho afetam a saúde das trabalhadoras?



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

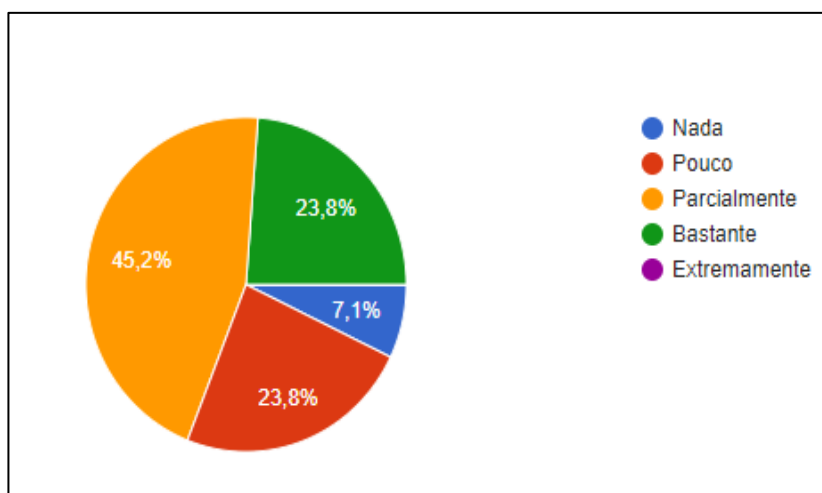
O acúmulo de funções, diante da falta de profissionais, também é relatado:

A sobrecarga acontece em momentos que não temos o quantitativo de profissionais suficientes e estrutura de trabalho adequada para desenvolver o trabalho, e eu preciso acumular as funções. (TRABALHADORA DO SUAS)

Há polivalência, o que dificulta a realização das atividades inerentes ao cargo em detrimento da realização de outras tarefas como atendimento na recepção e trabalho de cadastrador. (TRABALHADORA DO SUAS)

Em relação a saúde, 50% das trabalhadoras relataram sofrer com doenças crônicas, sobretudo hipertensão arterial, sofrimento emocional persistente, doenças autoimunes, respiratórias, colesterol alto, entre outras. O grau de dificuldade enfrentado para tratar destas e de outras questões, é demonstrado no gráfico a seguir:

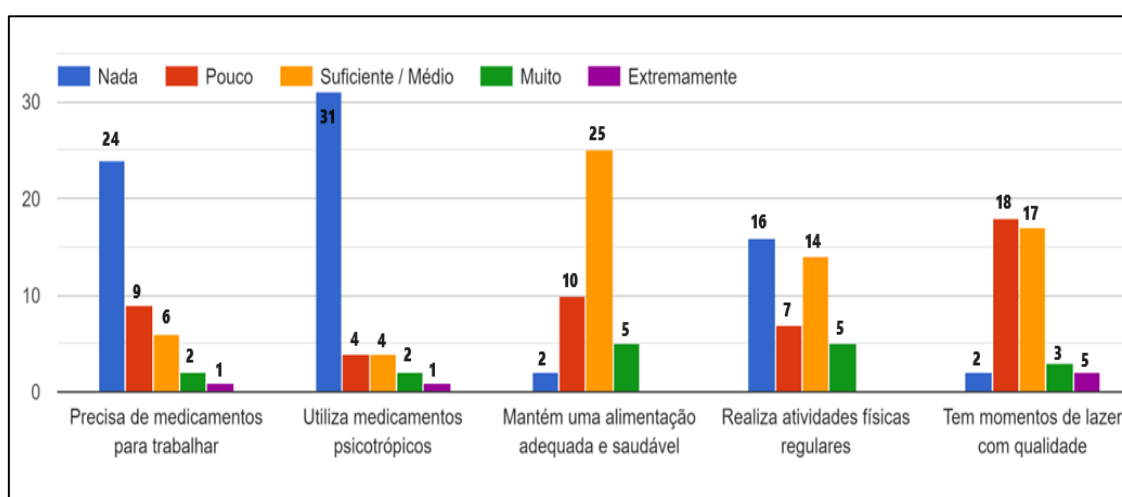
Gráfico 36. Grau de dificuldade no cuidado a saúde



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

As maiores causas das dificuldades no tratamento são a falta de tempo e de recursos financeiros. O mesmo ocorre com o cuidado em saúde mental através da psicoterapia: 57% das trabalhadoras realizam e enfatizam a importância do tratamento, 38% não realizam pelos motivos supracitados, e as demais realizam eventualmente ou não sentem necessidade. Também foram questionadas sobre a necessidade de uso contínuo de medicamentos, incluindo psicotrópicos, alimentação, atividade física e lazer, conforme demonstra o gráfico:

Gráfico 37. Autocuidado



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Os medicamentos mais utilizados são para dores de cabeça/ enxaqueca e musculares, seguidos pelos ansiolíticos. A falta de tempo e a rotina surgem como limites ao lazer e descanso:

A questão da falta de tempo interfere em uma boa alimentação e na prática de exercícios físicos. Acabo priorizando o tempo livre para lazer. (TRABALHADORA DO SUAS)

O cotidiano faz com que a gente coma mal, se estresse muito e não consiga descansar adequadamente. (TRABALHADORA DO SUAS)

Mas a possibilidade e necessidade de formas mais amplas de autocuidado também são citadas:

O cuidado em saúde e saúde mental deveria incluir outras ações que não só medicalizantes, como acesso à cultura, lazer, realização de atividades físicas, boa alimentação, entre outros. Essas outras atividades é que ficam difíceis de se materializar no cotidiano de sobrecarga. (TRABALHADORA DO SUAS)

Busco através de atividades físicas rotineiras, contatos com as artes, cultura e lazer encontrar espaços de reflexão, ampliação do horizonte e principalmente de relaxamento e escape do cotidiano profissional e de vida. (TRABALHADORA DO SUAS)

Considerando os limites de caráter financeiro ao autocuidado, cabe avaliar em que medida essas trabalhadoras são valorizadas, inclusive, ainda que não somente, através do salário. Os temas que emergiram do questionário em relação à remuneração e valorização foram:

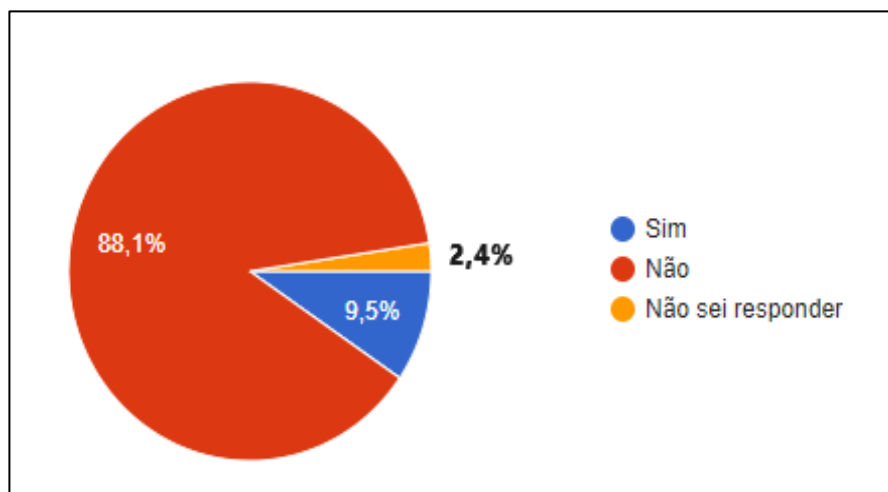
Tabela 26. Tema: Remuneração e Valorização

Remuneração e Valorização	
Valorização e reconhecimento profissional	Busca pelo reconhecimento dos serviços prestados que inclui, mas não se restringe a remuneração.
Remuneração	Remuneração insuficiente.
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários do SUAS.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Assim, quando foram questionadas se as profissionais acreditam que a remuneração e os benefícios recebidos são adequados ao trabalho realizado, considerando a complexidade e responsabilidade do cargo, elas responderam da seguinte maneira:

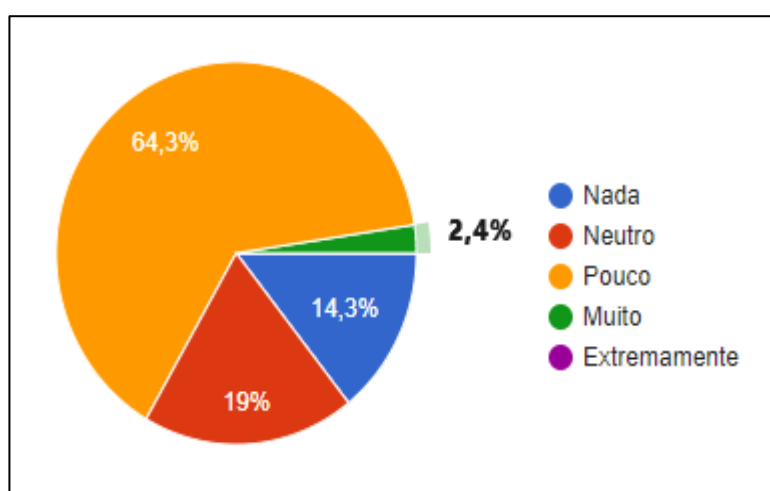
Gráfico 38. Adequação da remuneração ao cargo exercido



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Nota-se, portanto, a percepção das trabalhadoras de que, frente ao grau de complexidade e das demandas atendidas, o retorno financeiro – salário – não é uma compensação equivalente. Se considerarmos, ainda, as diferenciações nesses valores em função do tipo de vínculo, essa inadequação pode ser ainda maior. Diante disso, questiona-se o quanto essas trabalhadoras percebem que seu trabalho é valorizado e reconhecido – o que não se restringe ao aspecto econômico, e vai além dele. O resultado é expresso no gráfico a seguir.

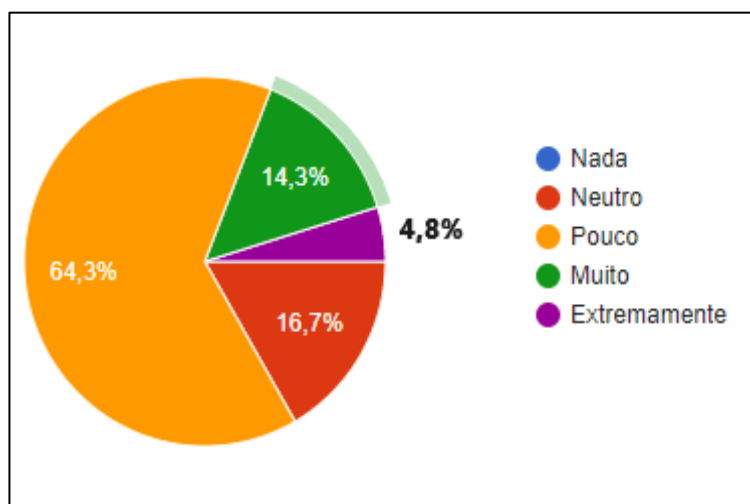
Gráfico 39. Sentimento de valorização e reconhecimento



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

A maior parte das trabalhadoras se sente pouco valorizada e reconhecida, seguida por parcelas que se sentem neutras, ou seja, nem valorizada, ou desvalorizada, e também as que não se sentem nada valorizadas. Tal aspecto tem impactos na satisfação e realização com o trabalho realizado, embora existam outros fatores que também influenciam, como a efetividade das ações, etc. O gráfico a seguir registra as respostas:

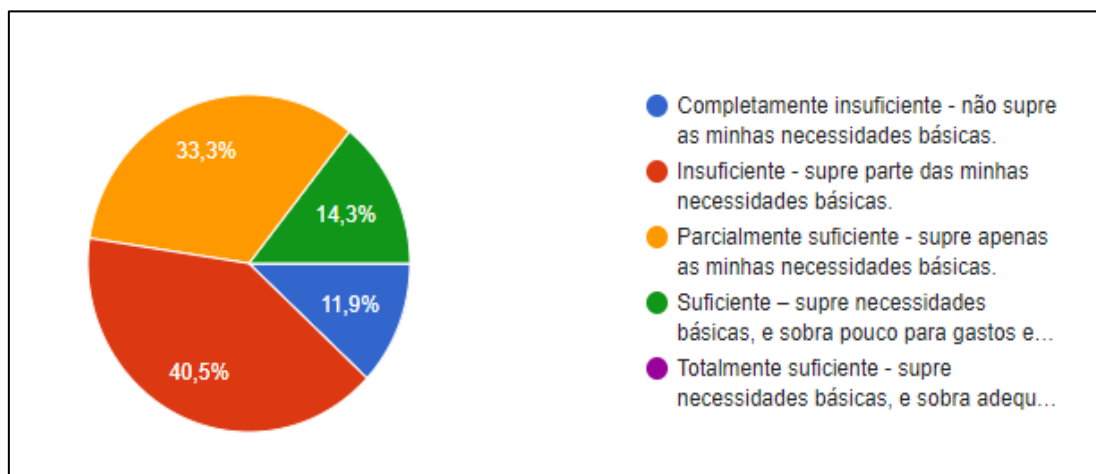
Gráfico 40. Satisfação e realização com o trabalho



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Os dados mostram que a maioria de trabalhadoras são pouco satisfeitas, ou de posição neutra. Satisfação e motivação tem uma relação íntima, sendo de extrema importância para uma atuação profissional engajada, comprometida e mais efetiva. Mas um dos motivos para a desmotivação reside no retorno financeiro, considerando a medida em que o salário consegue suprir as necessidades materiais das trabalhadoras. Essa suficiência do salário foi descrita da seguinte forma:

Gráfico 41. Grau de suficiência do salário



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Revela-se que uma minoria de 14,3% considere o salário suficiente, suprimindo as necessidades básicas e arcando com outros gastos e imprevistos. Para a maioria o valor é insuficiente, arcando apenas com parte das necessidades, ou ainda parcialmente suficiente, suprimindo apenas as necessidades básicas, mas sem margens para gastos extras, lazer, investimentos, etc. As respostas dessas mulheres evidenciam essa realidade:

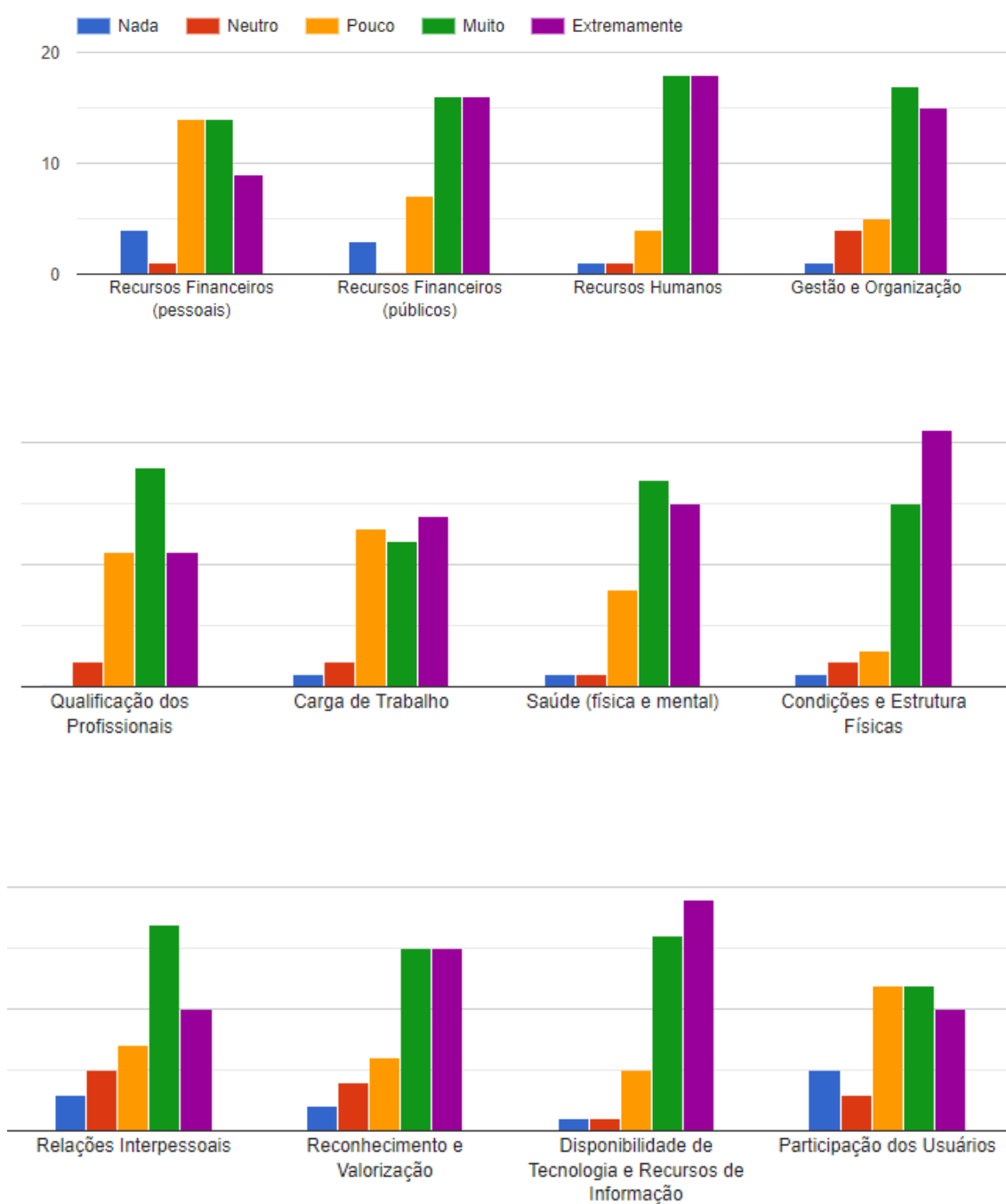
A cultura societária de desvalorização do trabalho feminino com má remuneração. (TRABALHADORA DO SUAS)

A baixa remuneração e a falta de valorização profissional, sinto que se não for comissionado, somos invisíveis. Dão menos que o mínimo para o trabalho acontecer. (TRABALHADORA DO SUAS)

Pouca valorização, inclusive financeira. Gestão pública que não possibilitam os encaminhamentos necessários à população que nos procuram, o que causa muita frustração e sentimento de impotência. (...). Falta de estrutura e investimento. (TRABALHADORA DO SUAS)

O que se pretendeu demonstrar é que, no que diz respeito às relações de trabalho, diversos fatores terão uma influência importante, que repercute na vida das trabalhadoras e em seu trabalho, nos serviços prestados. E como forma de sintetizar graficamente as informações apresentadas, e adiantando questões ainda a serem abordadas, apresentamos os gráficos a seguir que indicam em que medida esses fatores interferem nas condições de trabalho do SUAS de Niterói:

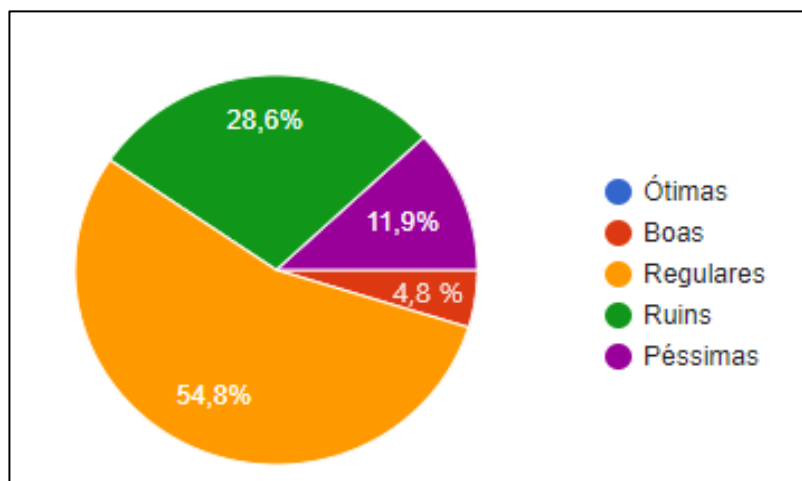
Gráfico 42. Fatores que interferem nas condições de trabalho



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Considerando os aspectos abordados, a avaliação sobre as condições de trabalho no SUAS de Niterói aponta para uma necessidade urgente de melhorias, ainda mais quando são considerados os desafios cotidianos, que serão abordados adiante. A avaliação das trabalhadoras reforça essa afirmação:

Gráfico 43. Avaliação das condições de trabalho



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Diante da percepção apresentada, de que a maioria das trabalhadoras avalia as condições como regulares ou ruins, ou por outro ângulo, que **apenas 4,8% consideram boas**, constata-se a necessidade de se pensar, propor e executar ações visando melhorias, mesmo diante de um contexto tão desfavorável para as políticas sociais, com comprometimento da gestão e participação efetiva das trabalhadoras.

Tal realidade reflete o que descreve Raichelis (2013), que, no contexto das políticas neoconservadoras e neoliberais, ao contrário do que comumente se acredita, não há uma redução do papel do Estado nem uma extinção das políticas sociais. Pelo contrário, observa-se uma ampliação do Estado em defesa dos interesses do capital, em detrimento das necessidades do trabalho. Isso ocorre concomitantemente à transformação dos objetivos, perfis, conteúdos, intencionalidades e alcance das políticas de proteção social, seus programas e serviços. Pesquisas sobre as tendências do mercado de trabalho do assistente social destacam um paradoxo: há uma expansão de demandas profissionais no campo das políticas sociais e da proteção social, mas, ao mesmo tempo, ocorre um aprofundamento das diferentes formas de intensificação e precarização das condições em que esse trabalho é realizado. Isso afeta, em diferentes graus, o conjunto dos trabalhadores envolvidos nesse processo.

É sabido, contudo, que a intensificação e a elevação da carga de trabalho nos diferentes ramos de atividade e espaços sócioocupacionais dos assistentes sociais produzem efeitos sobre o corpo e a mente, podendo resultar, conforme muitos analistas, em um novo padrão de problemas saúdetrabalho decorrentes das novas exigências do trabalho contemporâneo. (RAICHELIS, 2013, p. 630)

Nesse sentido, é crescente o processo de adoecimento das trabalhadoras:

Uma das principais manifestações da precarização do trabalho no capitalismo global é o adoecimento da subjetividade do trabalho vivo sob as condições da ordem salarial. Muitas vezes quando se trata do tema da precarização do trabalho no capitalismo se faz referência ao salário e emprego ou ainda às condições de trabalho etc. Entretanto, considero que a manifestação candente da precarização do trabalho em nossos dias ocorre através das ocorrências de adoecimentos e doenças do trabalho, expressão candente do esmagamento da subjetividade humana pelo capital, a negação do sujeito humanogenérico pelos constrangimentos da ordem burguesa. (ALVES, 2013, p. 128)

As referências das trabalhadoras participantes da pesquisa sobre a percepção que tem da qualidade dos serviços – influenciada pelas condições de trabalho – foram analisadas e codificadas da seguinte maneira:

Tabela 27. Tema: Percepção sobre a Qualidade dos Serviços

Percepção sobre a Qualidade dos Serviços	
Atendimento de qualidade aos usuários	(In)viabilidade de um atendimento de acordo com o que é previsto nas normativas e considerando o compromisso ético-político dos profissionais do SUAS, e das categorias profissionais.
Articulação entre os serviços e com a rede socioassistencial	Necessidade e entraves.
Garantia de direitos	Ações que visam garantir o acesso da população usuária aos seus direitos sociais.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

O Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social - IDCRAS, criado em 2008 e reformulado em 2014, é um indicador sintético que tem por objetivo sistematizar as características de funcionamento dos CRAS e aprimorar o processo de monitoramento. No mesmo sentido, em 2014 é criado o IDCREAS, para avaliação dos serviços prestados no âmbito da Proteção Especial. Ambos os indicadores buscam avaliar, de forma aproximada e comparativa, os serviços prestados à população por meio desses equipamentos. Para isso, se utilizam de informações que retratam a estrutura física das unidades, as características qualitativas e quantitativas das equipes e

também o escopo das ações, serviços e benefícios ofertados. São compostos pelas seguintes dimensões: “Estrutura física”, “Recursos humanos” e “Serviços e Benefícios”, no caso dos CRAS, e “Serviços”, no caso dos CREAS. (DGSUAS/SNAS/MDS, 2015)

Ambos têm como fonte de dados o Censo SUAS – respondido anualmente pela gestão da política na esfera municipal e estadual. Para o caso dos CRAS, o indicador considera três dimensões citadas em sua análise, assim descritas:

- **Estrutura Física:** estrutura do equipamento, considerando aspectos como a existência de salas de atendimento (individualizado e coletivo); condições de acessibilidade; recepção; banheiros e equipamentos (computadores, veículo, entre outros).
- **Recursos Humanos:** quantitativo da equipe de referência em relação ao porte da unidade, observando a NOB-RH/SUAS; o quantitativo de profissionais de nível superior; o número de profissionais com formação de Serviço Social e Psicologia. Também é avaliado se a unidade possui, no mínimo, um profissional de nível superior com **vínculo estatutário** ou **empregado público celetista**, e ainda, a existência de um coordenador de nível superior.
- **Serviços e Benefícios:** avalia a quantidade de famílias acompanhadas em relação ao número de profissionais; as atividades desenvolvidas no âmbito do PAIF; a oferta de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; a realização de cadastramento e atualização no CadÚnico, sem utilizar profissionais de nível superior do PAIF; nível de articulação com outros serviços e com o CREAS. Os níveis de maior desenvolvimento (4 e 5), também consideram o tempo de funcionamento da unidade. (DGSUAS/SNAS/MDS, 2015)

Os resultados alcançados pelos CRAS do município de Niterói no ano de 2022 são descritos na tabela que segue, evidenciando o desempenho em cada categoria de análise.

Tabela 28. IDCRAS do SUAS de Niterói

CRAS	Estrutura Física	Recursos Humanos	Serviços	IDCRAS
Badu	3,00	3,00	1,00	2,33
Barreto	2,00	5,00	1,00	2,67
Centro	5,00	5,00	2,00	4,00

Cubango	4,00	3,00	1,00	2,67
Jurujuba	4,00	4,00	2,00	3,33
Morro do Céu	4,00	2,00	2,00	2,67
Piratininga	2,00	5,00	1,00	2,67
Preventório	1,00	5,00	1,00	2,33
Santa Bárbara	3,00	5,00	2,00	3,33
Vila Ipiranga	4,00	5,00	1,00	3,33
MÉDIA MUNICIPAL	3,20	4,20	1,40	2,93

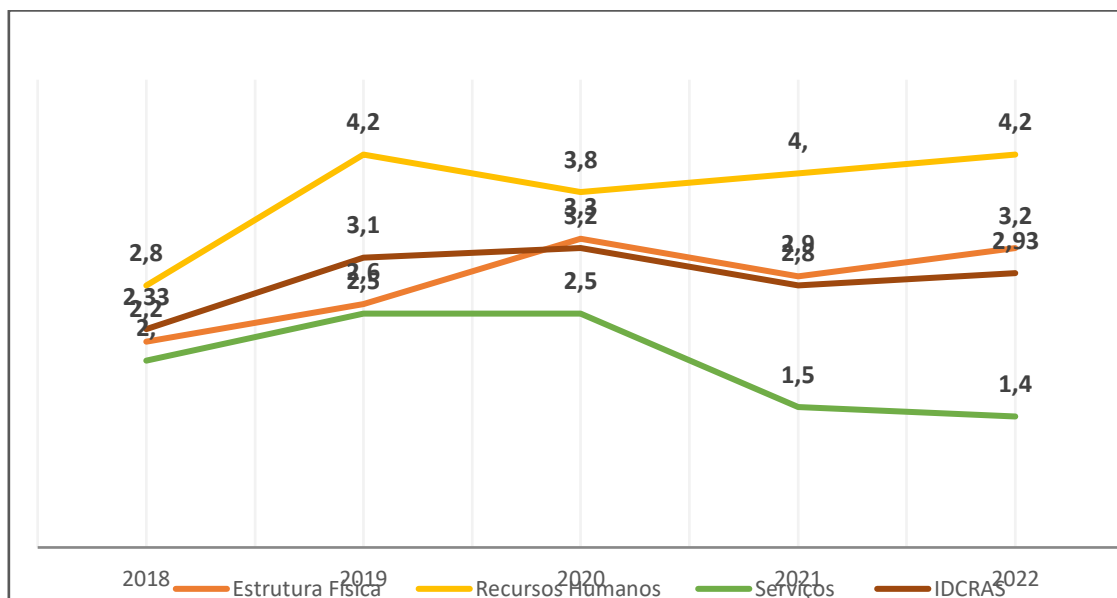
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IDCRA (MDS, 2022).

Com tais resultados, Niterói aparece na 64ª posição entre os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro. Compreendendo que o porte populacional de cada um deles implica em particularidades na estruturação e manutenção dos equipamentos e serviços do SUAS, cabe restringir tal comparação aos municípios de mesmo porte⁷⁴, no caso de Niterói, os de grande porte. Deste modo, dos 24 municípios de grande porte do estado, o grau de desenvolvimento dos CRAS coloca Niterói na 16ª posição.

Considerando a necessidade de uma avaliação histórica e processual, e não apenas pontual – referente a um determinado ano, o gráfico a seguir demonstra a evolução do desenvolvimento desses equipamentos públicos municipais, no período de 2018 a 2022:

⁷⁴ Classificação do porte dos municípios: Pequeno Porte I – até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II – de 20.001 até 50.000 habitantes; Médio Porte – de 50.001 até 100.000 habitantes; Grande Porte – de 100.001 até 900.000 habitantes; Metrópole – a partir de 900.001 habitantes.

Gráfico 44. IDCRAS - evolução



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IDCRAS (MDS, 2022).

Nota-se os avanços seguidos de quedas ou estabilidade. Não há um padrão constante de evolução. No item “serviços” o declínio o distancia dos demais, revelando a limitação dos equipamentos em realizar o acompanhamento familiar no âmbito do PAIF e o SCVF, não utilizando profissionais de nível superior responsáveis por tais ofertas para cadastramento e atualização do CadÚnico.

Somos frequentemente atropeladas por demandas de cadastro único e não conseguimos pensar nossa prática, elaborar e executar projeto. (TRABALHADORA DO SUAS)

A qualidade dos serviços foi péssima em diversas unidades dada a superlotação para inserção de novos cadastros. São raras as unidades que realizaram PAIF. (TRABALHADORA DO SUAS)

Da mesma forma, na Proteção Social Especial de Média Complexidade, há também a avaliação dos CREAS, utilizando os mesmos indicadores.

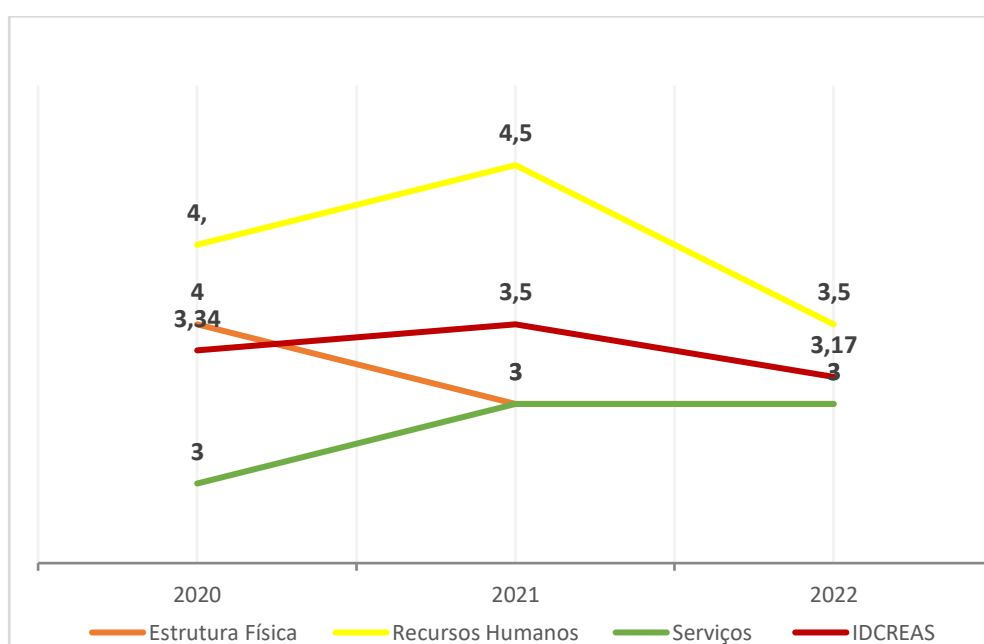
Tabela 29. IDCREAS do SUAS de Niterói

CREAS	Serviços	Estrutura Física	Recursos Humanos	IDCREAS
Centro	3	3	5	3,67
Largo da Batalha	3	3	2	2,67
MÉDIA MUNICIPAL	3	3	3,5	3,17

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IDCREAS (MDS, 2022).

A partir de tal avaliação, o município aparece na 52ª posição, dentre os 92 do estado. Considerando os de grande porte, a cidade fica em 13º lugar, dos 24. A evolução do índice no triênio 2020-2022 revela a inconstância quanto aos recursos humanos e falta de melhorias no que diz respeito à estrutura física, conforme é demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 45. IDCREAS - evolução



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IDCREAS (MDS, 2022).

É importante questionar, em um momento futuro, se os indicadores e dimensões considerados, analisados e quantificados refletem a realidade dos equipamentos e do cotidiano profissional. Dados objetivos, números, podem não dar conta de um contexto complexo, permeado por questões subjetivas, mas que incidem concretamente no dia a dia das trabalhadoras e dos usuários. Não importa, somente, o quantitativo de profissionais, nem ter um “mínimo” deles com vínculo estável. Estes devem ser maioria. Todos devem receber a valorização e reconhecimento devidos, seja objetivamente, através do salário, como subjetivamente, através do reconhecimento e estímulo a boas práticas, tratamento digno e respeitoso, livre de assédios, tanto por parte da gestão, como das coordenações e outros membros da equipe. E em caso de violações, precisam ter a

quem recorrer, sem temer represálias ou retaliações, sem cunho personalista e parcial. Sua saúde e segurança precisam ser preservadas, com normas e políticas instituídas para tal fim.

A percepção das trabalhadoras acerca da qualidade dos serviços ofertados à população fornece elementos importantes para análise desta realidade. As 37 referências ao tema, divididas entre “Garantia de direitos”, “Articulação entre os serviços e com a rede socioassistencial” e “Atendimento de qualidade aos usuários”, destacaram o grande impacto das condições de trabalho, infraestrutura e recursos materiais na qualidade do atendimento à população. Com o aumento da demanda, sobretudo a partir da pandemia, e a intensificação do trabalho, revela-se a crescente dificuldade em executar os serviços tipificados da assistência social, sobretudo o acompanhamento familiar, em detrimento a exigência de inscrição, atualização e averiguação do CadÚnico.

A pandemia aumentou a demanda pelos serviços da assistência. Desta forma, as condições de trabalho se tornaram mais perigosas, intensas e aceleradas. Para mim, a qualidade dos serviços tem decaído pelos fatores citados, que afastam os trabalhadores do efetivo trabalho do SUAS e intensificam rotinas menos relacionadas ao acompanhamento social. Por fim, as demandas políticas e aquelas advindas dos serviços de justiça tem nos sobrecarregado com trabalhos que não são necessariamente nossos. (TRABALHADORA DO SUAS)

Há uma demanda enorme de atendimento e o trabalho com o PAIF acaba ficando prejudicado. (TRABALHADORA DO SUAS)

Porém, mesmo diante de condições desfavoráveis de trabalho, fica evidente o compromisso e o esforço das profissionais em buscar ofertar serviços de acordo com as normativas da política, refletindo o compromisso ético-político com a defesa dos direitos das classes subalternas, como revelam os trechos a seguir:

(...) Outro seria o de executar o que de fato são os serviços do CRAS, numa perspectiva de educação popular, mobilização coletiva, a fim de criar um ambiente onde a classe trabalhadora pudesse refletir e agir sobre aquilo que nos afeta neste modelo de sociabilidade. (TRABALHADORA DO SUAS)

As condições de trabalho se precarizaram no período pandêmico, embora o comprometimento e **qualidade do serviço tenha se mantido pelo compromisso ético dos profissionais**, não pelo apoio da Gestão. (TRABALHADORA DO SUAS, grifo nosso)

As condições de trabalho não foram adequadas e as trabalhadoras fizeram o que foi possível naquele contexto, com as condições ofertadas. E ainda sim, afirmo que **o serviço prestado à população foi de qualidade, dentro das nossas possibilidades**. (TRABALHADORA DO SUAS, grifo nosso)

Não houve [na pandemia] condições adequadas de trabalho e se houve qualidade foi por um esforço coletivo dos profissionais. (TRABALHADORA DO SUAS)

É preciso destacar a importância do trabalho técnico, e do compromisso profissional com os princípios éticos e políticos, ainda que não se materializem sem estrutura física:

Falar da qualificação dos serviços tem, pelo menos, duas dimensões: as condições objetivas que dizem respeito à estrutura administrativa e funcional e a dimensão do trabalho técnico. Mesmo reconhecendo o mérito relacionado ao primeiro ponto, entendendo que o direito a serviços de qualidade passa pela garantia de condições objetivas e subjetivas no interior dos equipamentos sociais, destacamos o segundo, por entender que os atos profissionais são importantes na medida em que concebemos a pobreza e a vulnerabilidade social como multifacetada e, portanto, vai para além da concessão de benefícios, demandado o trabalho sociofamiliar, o aprimoramento da convivência comunitária, a busca de alternativas para recuperação de capacidades de proteção e direitos. (ROZZOTTI, 2011, p. 76)

O engajamento das profissionais e seu compromisso com o atendimento à população em defesa de seus direitos aparece, portanto, como determinante para o reconhecimento e o êxito da política desenvolvida pelo município:

O reconhecimento que a política de assistência social de Niterói recebe de outros municípios se dá muito mais pela **qualidade e comprometimento de suas trabalhadoras com a população usuária**, do que pelas condições de trabalho que estas têm para executar os serviços, programas e benefícios em seu cotidiano profissional. (TRABALHADORA DO SUAS, grifo nosso)

Por vezes, tal comprometimento implica na utilização de recursos próprios diante da falta ou insuficiência de recursos públicos:

Eu preciso inserir recursos próprios (sejam financeiros ou de mão de obra) para cobrir o mínimo necessário ao bom atendimento ao **usuário, que sempre será a prioridade**. (TRABALHADORA DO SUAS, grifo nosso)

Mas a dedicação das profissionais, ainda que fundamental, não deve ser, sozinho, o motivo do reconhecimento desta política, bem como os programas e benefícios ofertados também não o devem ser. O SUAS não pode ser representados por equipamentos inadequados, com infraestrutura deficiente, longas filas e demanda, mas que viabilize o acesso ao Bolsa Família através das profissionais dedicadas que exercem suas funções por *dom* e *amor*. A visão da caridade, superada a partir do marco constitucional, mas que insiste em assombrar essa política, precisa ser enfrentada. E tal enfrentamento precisa ser realizado através de organização e mobilização das trabalhadoras e da sociedade, através de ações coletivas, como será abordado a seguir.

6. Mobilização e organização das trabalhadoras

Diante dos desafios até aqui apresentados, que ainda não reflete a totalidade dos dilemas enfrentados, é fundamental destacar que as trabalhadoras não estão inertes frente a tal situação. Temos relatos de mobilizações e tentativas de articulações do conjunto da categoria a partir do primeiro concurso realizado para a assistência social, em 2008. Por motivos diversos, sobretudo de ordem política, essas mobilizações perderam força, ficando “adormecidas” por certo tempo. A partir do ano de 2019, com o ingresso dos novos servidores em função do novo concurso público, a mobilização ganha um novo fôlego.

A organização do Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS de Niterói é anunciada durante a XII Conferência Municipal de Assistência Social, sendo instituído formalmente em 2020.

O FMTSUAS/Niterói é um movimento social que congrega trabalhadores e trabalhadoras do SUAS e seus respectivos conselhos profissionais, sindicatos, associações profissionais e demais entidades de categorias envolvidas diretamente com a operacionalização do SUAS no município de Niterói. A construção de espaços de debate massivos que contemplem a participação direta dos trabalhadores/as do SUAS, onde ocorra a discussão democrática com a mais ampla autonomia, é a base da nossa unidade de ação. (FMTSUAS, 2020a, p. 2)

O movimento declara, através de seus documentos constituintes, o compromisso com a luta pela defesa dos direitos, de forma ampla e abrangente, tendo em seu horizonte uma sociedade menos desigual:

A defesa de avanços na política de Assistência Social está profundamente ligada à defesa de uma política econômica que amplie postos de trabalho e reduza as jornadas, está associada a luta por garantia de atendimento de qualidade no SUS, ao acesso universal a justiça, a defesa intransigente dos direitos humanos, e a defesa da previdência social. Defender os trabalhadores e trabalhadoras do SUAS é também defender o conjunto da classe trabalhadora e associar-se na sua luta por uma sociedade mais igualitária. Acreditamos que a interdisciplinaridade deve ser valorizada em todos os momentos, respeitando-se as particularidades de cada campo profissional e construindo relações horizontais entre as categorias. A unidade de diferentes categorias profissionais torna-se elemento central para que construamos o SUAS que queremos. (FMTSUAS, 2020a, p. 2)

A partir de então passa a ocorrer a mobilização em torno da aprovação do Plano de Cargos Carreiras e Salários (PCCS). Buscou-se uma articulação com outros fóruns de trabalhadores, sindicatos e o Ministério Público, além das manifestações sobre as

condições de trabalho e novas situações que este apresenta. A luta pela vacinação durante a pandemia é exemplo de uma dessas ações.

Outra grande vitória alcançada pelas trabalhadoras foi a aprovação e sanção de seu PCCs em 2023. No ano de 2019, teve início o processo administrativo com a proposição do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do SUAS de Niterói, por iniciativa da então subsecretária de assistência social Diana Delgado. A tramitação foi lenta, marcada por avanços e retrocessos, mas com o acompanhamento próximo e constante das trabalhadoras. Após duas trocas de secretários, mudanças na subsecretaria, e de longos períodos sem movimentação no processo, o secretário Elton Teixeira, antes a frente da Subsecretaria de Orçamento Planejamento e Administração da SASDH, assume a pasta e abre um novo canal de diálogo com as trabalhadoras.

Figura 14. Campanha pela aprovação do PCCS - FMTSUAS/Niterói



Fonte: FMTSUAS, Facebook.

Após muitas articulações e negociações, incluindo a participação decisiva de representantes do legislativo municipal, é aprovado na Câmara Municipal de Niterói o Projeto de Lei Nº 00074/2023, que deu origem à Lei nº 3798, de 2023, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) dos Servidores do Sistema Único de Assistência Social do Município Niterói, e dá outras providências. A norma foi sancionada pelo prefeito Axel Grael em 28 de junho de 2023, entrando em vigência apenas 45 dias após sua sanção.

Figura 15. Sanção do PCCS do SUAS de Niterói



Fonte: Prefeitura de Niterói (2023)⁷⁵

Esta conquista foi fruto da luta organizada das trabalhadoras e representa um grande avanço para o SUAS de Niterói: o primeiro município do estado a ter um PCCS exclusivo para suas trabalhadoras.

Destaca-se que um PCCS havia sido proposto em anos anteriores, sendo rejeitado pelo legislativo. Mas, adotando o conceito de “janela de oportunidade” (KINGDON, 1984) compreendemos que este momento histórico reuniu fatores decisivos para aprovação da lei, tais como: a luta organizada das trabalhadoras; o interesse e esforço da atual gestão, do executivo e do legislativo; a maior visibilidade que a Política de Assistência Social passa a ter a partir da emergência causada pela Covid-19, entre outros fatores.

Mas a comemoração pela conquista ainda não é completa, ao considerar 2 fatores de **suma** importância: em primeiro lugar, porque o PCCS não contemplou os servidores admitidos antes do ano de 1988, ainda sem concurso público, em função do entendimento⁷⁶ do Supremo Tribunal Federal (STF) de inconstitucionalidade, considerando que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso II, define como estável o servidor que ingressar na administração pública mediante prévia aprovação em

⁷⁵ Disponível em: <https://niteroi.rj.gov.br/2023/06/28/prefeitura-de-niteroi-aprova-o-plano-de-cargos-carreiras-e-salarios-da-assistencia-social/>. Acesso em 10 dez, 2023.

⁷⁶ Contido na decisão disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/servidor-admitido-concurso-antes-88-nao.pdf>. Acesso em 20 dez, 2023.

concurso público para cargo de provimento efetivo e após o cumprimento de três anos de exercício. O número de trabalhadoras que se enquadram em tal situação é pequeno⁷⁷, mas sua exclusão é muito simbólica. Profissionais que participaram da construção da assistência social, e do SUAS como é configurado hoje no município, que enfrentaram as condições mais adversas nesse processo, não tiveram seu tempo e dedicação valorizados, gerando um sentimento de insatisfação e frustração que não é possível mensurar.

Em segundo lugar, temos as trabalhadoras com outros tipos de vínculos e que, portanto, não são contempladas pelo PCCs, mas sentem a desvalorização do seu trabalho, materializada na diferença salarial que surge a partir da aprovação da lei. Assim, o cenário atual conjuga diferentes tipos de vínculos, diferentes salários e benefícios, mas com atribuições equivalentes entre os cargos. Tal diferenciação, além de flagrante afronta aos direitos das trabalhadoras, pois desconsidera o princípio da isonomia⁷⁸, contribui para o estranhamento entre elas, o que se torna um limite a mobilização e participação organizada - aspecto que será abordado adiante.

Sobre a mobilização e organização das trabalhadoras, as respostas obtidas na pesquisa refletem os seguintes temas:

Tabela 30. Tema: Mobilização e organização

Mobilização e organização	
Limites à mobilização e participação	Reconhecimento de estratégias de mobilização coletiva e limites à sua efetivação.
Estratégias frente à falta de recursos:	Possibilidades de estratégias desenvolvidas de forma coletiva ou individual e como as trabalhadoras as definem.
Individuais	Estratégias individuais.
Coletivas	Estratégias coletivas.
FMTSUAS	Participação ou conhecimento do FMTSUAS.
Mobilização coletiva	Identificar a presença nos espaços coletivos de participação.

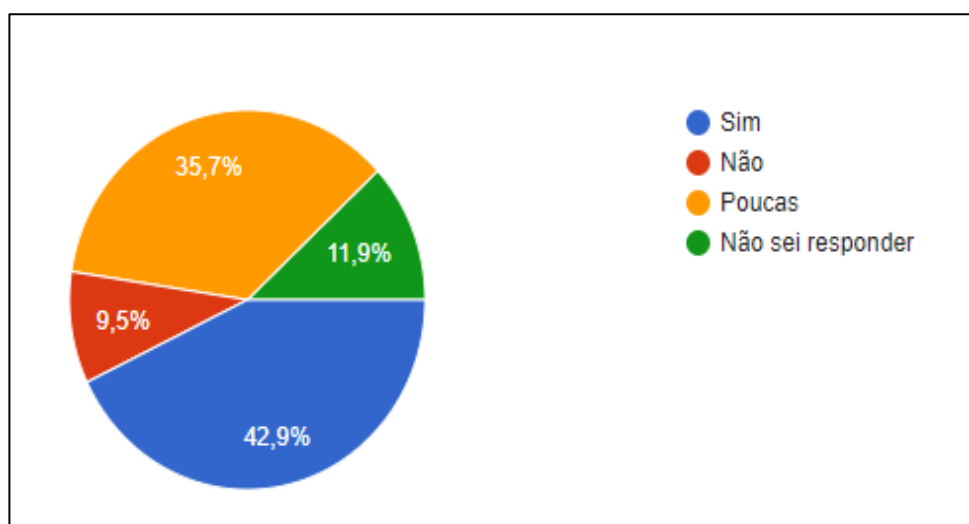
⁷⁷ A imprecisão dos dados inviabiliza a quantificação exata. O Censo SUAS aponta 7 trabalhadoras nessas condições, mas é necessário considerar o número de 58 profissionais que não tem informação de ano de ingresso, podendo fazer parte deste pequeno grupo.

⁷⁸ O Tribunal Superior do Trabalho, através da edição da Orientação Jurisprudencial nº 383 da SDI-I, já reconheceu o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo órgão tomador dos serviços, desde que presente a igualdade de funções.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

As respostas evidenciam a importância e a potência das ações do FMTSUAS/Niterói, mas destacando a necessidade de avançar nas pautas de lutas, em prol da consolidação do SUAS. Foi perguntado às trabalhadoras sobre o grau de reconhecimento dos espaços coletivos de mobilização, descrevendo o que mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 46. Estratégias coletivas de luta frente aos desafios



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Além disso, dificuldades na mobilização são relatadas, como pouca abertura ao diálogo e organização, dificuldade de avançar nas questões relacionadas ao trabalho em função de demandas mais “emergenciais”, falta de engajamento, discordâncias internas, disponibilidade de tempo para participação, falta de apoio jurídico/institucional, como o de um sindicato, entre outras.

Lutar por condições mais igualitárias entre os trabalhadores do SUAS, pois é difícil trabalhar num ambiente onde temos diferentes formas de contratação com salários diferenciados entre os profissionais. (TRABALHADORA DO SUAS)

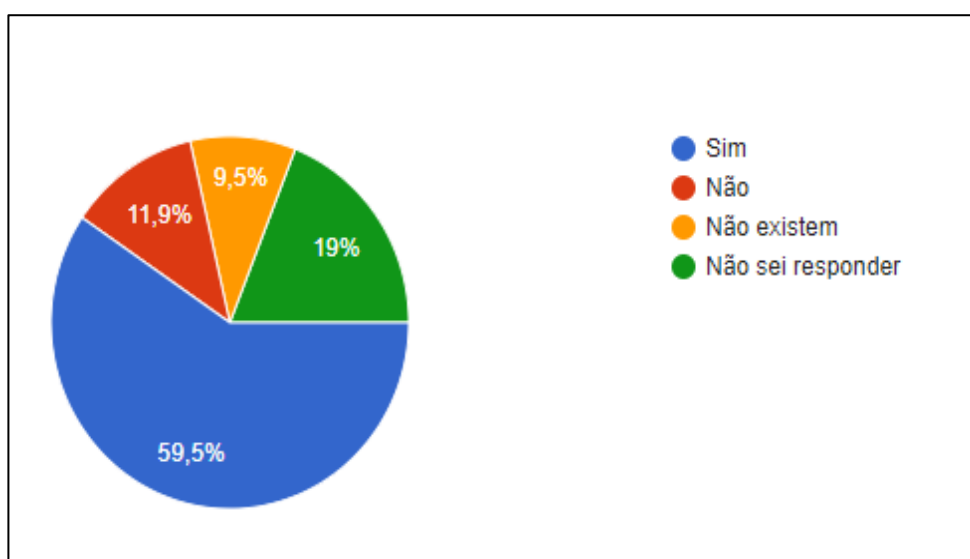
Falta de um sindicato que represente a categoria e dê suporte jurídico. A diferença de vínculos empregatícios (CLT, contrato, estatutário) também dificulta a mobilização, pois muitos profissionais têm medo de perder o emprego ou sofrer represálias. (TRABALHADORA DO SUAS)

A forte desarticulação que vem desde o desinteresse pessoal, passando pela formação profissional desarticulada do fazer político, até o cotidiano profissional com excessos, sem termos tempo para organização das nossas reivindicações coletivas. (TRABALHADORA DO SUAS)

Parece haver um entendimento implícito de que ao trabalharmos com uma população vulnerabilizada, qualquer mínimo/migalha é mais do que suficiente para nós. As trabalhadoras (na minha observação, são sobretudo as mulheres) estão sobrecarregadas, cansadas, com poucas perspectivas profissionais e, ainda assim, têm dificuldade de exigir a valorização do seu trabalho, do seu tempo, do seu saber. Parece que, para alguns, é vergonhoso e antiético ser bem remunerada fazendo um trabalho extremamente desgastante, mas é normal vermos outras categorias sendo bem mais valorizada dentro da mesma secretaria ou prefeitura. Além disso, alguns fazem desses locais de mobilização somente espaços de desabafo (pois não se cuidam de outras formas) e os transforma em espaços sem nenhum movimento de mudança. É um mecanismo institucional de cansar as trabalhadoras e dificultar sua articulação e pensamento, ou seja, uma bola de neve que só pesa no ombro das trabalhadoras. (TRABALHADORA DO SUAS)

A participação em tais espaços aparece como fundamental para sua consolidação e avanço, mesmo diante dos entraves à sua efetivação. Quanto a sua atuação nesse sentido, as trabalhadoras responderam da seguinte maneira:

Gráfico 47. Participação nos espaços coletivos de luta



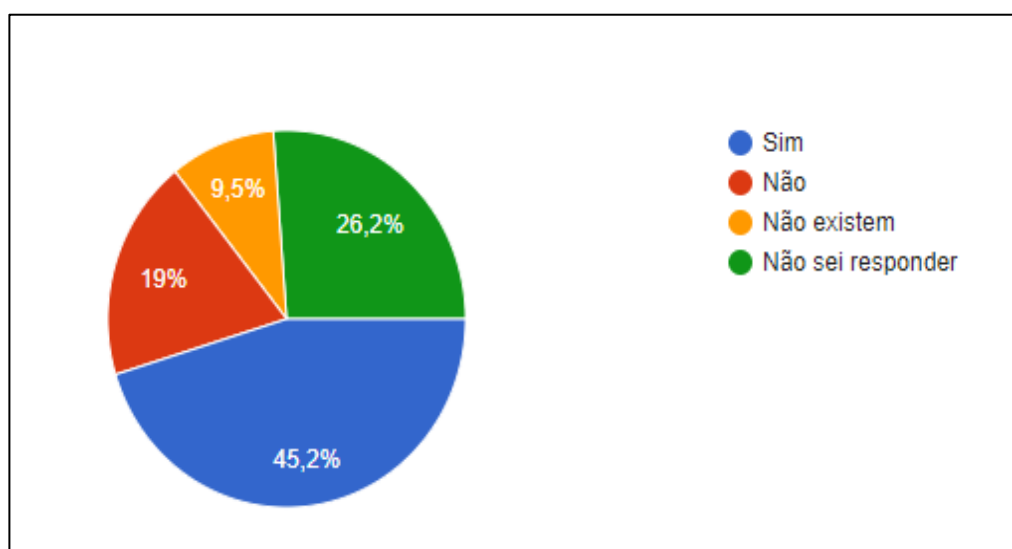
Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Outro limite à participação elencado pelas participantes da pesquisa foi a dificuldade ou impossibilidade de liberação para participação de reuniões do FMTSUAS/Niterói, bem como de outras instâncias de controle e participação. Nesse sentido, foi emitida a Resolução CNAS/MDS nº 133, de dezembro de 2023, que dispõe

sobre a viabilização da efetiva participação das trabalhadoras e trabalhadores do SUAS nas instâncias de controle social, em todas as esferas de governo, reconhecendo a importância e necessidade desta participação e determinando que cabe aos gestores do SUAS apoiar a participação das trabalhadoras, com vistas a qualificação dos processos de trabalho e promoção do debate ético-político das ações no sistema, na direção do fortalecimento das ofertas socioassistenciais visando a garantia da proteção social.

Porém, a participação em si não é suficiente e pode ser motivada ou não pelo sentimento e percepção de que as demandas da trabalhadora (individuais ou não) são acolhidas pelo coletivo. Questionadas a respeito, esse sentimento de ter as reivindicações contempladas foi descrita conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 48. Acolhimento de suas demandas nos espaços coletivos



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da pesquisa realizada com as trabalhadoras do SUAS de Niterói (2023).

Refletir sobre o conceito de “coletividade” demonstrou ser um processo necessário e urgente a partir dos dados coletados. O processo de luta pelo PCCS havia apontado sinais nesse sentido, com o estranhamento até mesmo entre os servidores concursados, gerando mal-estar e fragmentação do grupo.

As repostas ao formulário quanto aos tipos de estratégias desenvolvidas de enfrentamento aos desafios, trouxeram elementos importantes para essa reflexão. Foram feitas 21 referências sobre ações individuais, e 18 coletivas. Porém, ao se observar o que foi considerado como “coletivo”, revelou-se, em grande parte das respostas, a referência

às equipes de trabalho, restringindo essa mobilização a cada equipamento/serviço do SUAS isoladamente, não abrangendo a totalidade das trabalhadoras do SUAS:

Na ausência de recursos, a equipe se organiza coletivamente para suprir a ausência de recursos materiais, por exemplo. (TRABALHADORA DO SUAS)

Coletivas - rachamos o valor do café ou algo do tipo, por exemplo. (TRABALHADORA DO SUAS)

Coletivas. Profissionais, algumas vezes, equipam com seus próprios recursos. (TRABALHADORA DO SUAS)

Coletivas, visto que a equipe concorda em fazer o possível com os recursos ofertados. (TRABALHADORA DO SUAS)

Em contrapartida, também é presente, ainda que em minoria, a clareza de que as lutas precisam ser ampliadas e potencializadas, o que só pode ser alçado através da mobilização coletiva:

Penso que as estratégias não têm sido eficientes porque deveríamos estar ocupando espaços coletivos, dentre eles os de fiscalização e controle social dessa política, para tencionar o que precisa ser mudado, ajustado, qualificado... Não adianta levar os questionamentos apenas para uma reunião de coordenadores, que nem a subsecretária ou secretário participam para ouvir o que as trabalhadoras trazem como demanda para que o trabalho nas unidades tenha a qualidade necessária para atender a população. (TRABALHADORA DO SUAS)

Outra resposta traz um aspecto de uma importância fundamental, que é a ampliação da mobilização para além das próprias trabalhadoras, mas também envolvendo os usuários dos serviços – maiores interessados e beneficiados desta luta, e alvo do comprometimento com a atuação profissional:

A questão já foi pontuada na Conferência de Assistência Social. A equipe busca economizar no consumo de papel, mas **buscamos dialogar com os usuários dos serviços sobre a situação**. Explicamos, por exemplo, que não há copos descartáveis para beber água e **as formas de exigir o material básico para um atendimento digno no equipamento**. (TRABALHADORA DO SUAS, grifo nosso)

Tais atitudes são consoantes com o compromisso ético e político das profissionais do SUAS, entendendo a necessidade de incluir os usuários nos debates, buscando viabilizar a participação popular e o controle social – eixos estruturantes desta política. Reconhecer o direito e a competência da população para lutar por direitos, não assumindo a postura de lutar ou falar por eles, reproduzindo a prática de “tutelar os pobres”, ainda que de forma inconsciente.

Rizzotti (2011) destaca a necessidade de articulação entre trabalhadoras e usuários do SUAS:

A retomada rápida deste campo estrutural e histórico teve por objetivo conduzir nossa reflexão sobre o cotidiano do trabalho e a relação com os usuários como algo que expressa e consubstancia lutas e processos amplos e que exigem continuidade e concretude. Para tanto, os valores e compromissos com a continuação desse novo momento funda-se no alargamento dos direitos sociais e da democracia. Pressupostos que, muito embora não representem na sua totalidade os sonhos e lutas por transformações sociais mais amplas, significam, nesse momento, contribuir para a construção de condições objetivas que tornem esse país menos desigual. Se o selo da aliança dos trabalhadores com os usuários da política de assistência social está na garantia de direitos, vale destacar que todo o trabalho desenvolvido pela rede socioassistencial deve ser lido sob a perspectiva técnico-política. A garantia de direitos tem representado um campo de contradições postas pelo modelo econômico que forjou o contexto social de pobreza e desigualdade e que, em meio da lógica capitalista, acabou por instituir um campo de lutas. (p. 73)

A necessidade da ampliação da participação das trabalhadoras no controle social desta política é evidenciada pela falta de representação do FMTSUAS/Niterói no CMAS. Considerando ser o único coletivo representante das trabalhadoras do SUAS⁷⁹, vinculadas a gestão pública, tal participação se faz necessária e urgente.

Nesse sentido, a instituição da Mesa de Negociação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelecida NOB-RH/SUAS, é uma das responsabilidades compartilhadas dos entes federativos.

A iniciativa teve início no município em 2020, tendo sido a minuta para sua instituição encaminhada ao secretário em 2021, mas, até o momento, sem avanços.

A Mesa de Negociação se constitui, portanto, num espaço fundamental para a democratização das relações de trabalho na assistência social e, ao funcionar como estratégia de tratamento dos conflitos, reafirma e reforça uma característica essencial do SUAS: a lógica da negociação e pactuação entre os diversos atores que atuam no sistema. A negociação deve ser compreendida como um instrumento de gestão que reafirma a democratização da gestão do SUAS, tendo como fundamento o processo histórico da participação popular no país, a trajetória e significado do controle social na Política de Assistência Social e nos respectivos conselhos, a participação dos usuários e seu lugar político no SUAS e os trabalhadores em relação ao protagonismo dos usuários. (CARMO; FERREIRA; 2011, p. 175)

A realidade aponta, portanto, para a necessidade da construção de estratégias coletivas, que envolvam o conjunto de trabalhadoras em prol da consolidação do SUAS. O legado de baixa participação política dos atores envolvidos ainda é evidente, com elementos da “velha política”, do apadrinhamento, das práticas clientelistas. Tal característica da política de assistência social é somada às características do município de Niterói, com seu ar de “capital provinciana”, que conjuga avanço e atraso. A exemplo dos

⁷⁹ A atual gestão possui uma representante das trabalhadoras, mas da rede socioassistencial privada, sem diálogo com as demais.

movimentos locais em prol da saúde, a resposta estará sempre na luta coletiva e organizada:

Ao mesmo tempo, é preciso discutir as estratégias de organização coletiva frente aos processos de precarização do trabalho, no contexto do conjunto dos trabalhadores da seguridade social e das políticas sociais em geral. Embora a perspectiva neoliberal se utilize de inúmeros mecanismos para dividir o conjunto dos trabalhadores e suas entidades coletivas, é por meio da ação coletiva que são criadas condições concretas para a melhoria das condições de trabalho. (RAICHELIS, 2010, p. 767)

Silveira (2011) sintetiza quais devem ser os objetivos nas conquistas relativas a Gestão do Trabalho:

A concepção da gestão do trabalho na assistência social preconiza o processo de conquista progressiva de relações de trabalho estáveis e protegidas, de condições institucionais para a realização das atividades necessárias para o atingimento dos objetivos do projeto político do SUAS. São, portanto, componentes a serem enfrentados na implantação da gestão democrática do trabalho, de forma central: as disparidades e os baixos vencimentos; a elevada e desigual carga horária de trabalho, bem como o descumprimento das conquistas de redução de jornada de trabalho, a exemplo do assistente social; a inadequação ou inexistência das mesas de negociação; a existência de capacitações pontuais; a demanda por orientações e regramentos que estruturam e qualifiquem a relação entre cargos, perfis e serviços; a ausência de condições institucionais para a garantia de direitos no atendimento aos usuários; falta de condições e mecanismos de valorização e garantias para o exercício das prerrogativas profissionais na participação das decisões institucionais, realização de pesquisas estudos, e aprimoramento intelectual. (p. 36)

Construir uma nova perspectiva para o SUAS requer um realinhamento com a perspectiva da emancipação, e do abandono da naturalização das desigualdades sociais. As ações coletivas devem imprimir o compromisso ético-político das profissionais em busca da transformação social. Estratégias coletivas de mobilização precisam ser traçadas, de forma a aglutinar – e não separar – as diferentes trabalhadoras nesse processo, entendendo a importância dessa luta.

A análise da situação das trabalhadoras do SUAS de Niterói corrobora com as reflexões apresentadas nos capítulos 1 e 2, evidenciando as condições de trabalho dessas mulheres, sobretudo a partir de 2016 e da ascensão da extrema direita no país. Em um mercado de trabalho em que a precarização é a regra, desde sua conformação, os novos ataques aos direitos trabalhistas conferem grandes perdas de direitos e retrocessos.

A pandemia agravou ainda mais a situação de penúria, obrigando o teletrabalho, a jornada ampliada pela falta de limites impostos pelas TICs, e a exposição real à contaminação, com a falta de EPIs.

A Assistência Social, “prima pobre” entre as políticas sociais, por ser associada predominantemente ao atendimento de indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, é frequentemente relegada a um segundo plano e sua legitimidade é alvo constante de questionamentos por parte de setores mais conservadores da sociedade. Este estigma também se reflete nas trabalhadoras que executam esta política, influenciando diretamente na falta de valorização e na precarização de suas condições de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente estudo foi analisar as condições de trabalho no SUAS de Niterói e seus impactos para as trabalhadoras e na qualidade dos serviços prestados. Para isso, buscou-se avaliar as condições de trabalho no SUAS, enquanto expressão da questão social, compreendendo as novas determinações do mundo do trabalho, e as particularidades da formação do mercado de trabalho brasileiro. Também intentou-se analisar a Política de Assistência Social no contexto de desmonte da proteção social, e suas particularidades no município de Niterói em relação as condições de trabalho. A percepção das profissionais sobre a qualidade dos serviços oferecidos foi considerada, enquanto reflexo da eficiência da Gestão do Trabalho.

Recorreu-se ao pensamento marxiano sobre a lógica do trabalho na perspectiva burguesa, contrastando-o com seu caráter ontológico. Enquanto em sua natureza ontológica o trabalho é concebido como uma atividade que reflete a essência humana, envolvendo liberdade, criatividade e a busca pelo atendimento das necessidades humanas, na ótica burguesa ele é explorado em favor do capital, tornando-se fonte de alienação e desconsiderando a emancipação dos indivíduos sociais que compõem a classe trabalhadora. Dessa forma, a produção social, a geração de riqueza e a eficiência do trabalho aumentam à medida que crescem a pobreza, a miséria, o desemprego e outras mazelas sociais.

Entretanto, esse processo não se desenvolve de forma uniforme em todo o mundo, sendo essencial considerar, neste caso, as particularidades da realidade brasileira e a formação de seu mercado de trabalho. As marcas do escravismo, da restrição da liberdade de expressão e da anulação do dissenso, são resgatadas para uma melhor compreensão da realidade contemporânea. As transformações no mundo do trabalho a partir de 1970 são então examinadas, destacando que a precarização e a flexibilização adotadas com a reestruturação produtiva não foram novidades no Brasil, mas sim características intrínsecas ao trabalho em seu território.

Assim, as profissionais do SUAS assim como toda a classe trabalhadora, encontram-se inseridas nesse processo, sofrendo suas consequências e com a particularidade de serem majoritariamente mulheres - o que impacta nas condições de trabalho e na valorização dessas mulheres, conforme será analisado.

Constata-se, portanto, que as condições de exploração da classe trabalhadora são inerentes ao capitalismo, sendo possível sua superação tão somente com a superação do

próprio sistema. Mas tais condições não se materializam de forma igualitária em todos os países, imprimindo características específicas em cada realidade local. No caso do Brasil, um mercado de trabalho marcado pela precarização desde sua constituição, a exploração se torna ainda mais intensa com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, a partir da reestruturação produtiva.

O resultado é a agudização das expressões da questão social, ao mesmo tempo em que o Estado se reorganiza e se adequa aos preceitos neoliberais. Esse é o contexto em que foi instituída a política de assistência social no Brasil.

É essencial evidenciar o desmantelamento e reordenamento das políticas sociais decorrente dos ajustes neoliberais e identificar suas consequências na política de Assistência Social. Para isso, revisamos os conceitos de "Estado" e "política social", visando compreender o papel dos diversos atores envolvidos e a dinâmica de poder dentro delas. Em seguida, foram abordados os ajustes estruturais implementados após a adoção do neoliberalismo, os quais exerceram um impacto significativo nas políticas sociais, especialmente na Assistência Social. Desta forma, buscou-se uma breve retrospectiva de sua trajetória, destacando seus marcos legais.

Por ser uma política que surge em meio ao contexto neoliberal, os direitos sociais recentemente conquistados tornam-se mais frágeis, enquanto as expressões da questão social são cada vez mais simplificadas para a mera pobreza, resultando em ações cada vez mais focalizadas e seletivas.

Antes de analisar as particularidades da política de Assistência Social em Niterói, fez-se necessário traçar a história da formação da cidade, levando em consideração os contextos socioeconômicos e políticos. Consideramos a cidade como parte de um todo, cuja compreensão plena só é possível ao considerar as complexidades de suas partes. Reconhecemos que a realidade apresenta contradições, as quais são analisadas por meio de indicadores, tendências e estudos realizados tanto no campo da política social quanto pela sociedade civil, incluindo a contribuição da universidade. Além disso, consideramos os esforços de mobilização ocorridos no município na defesa da participação democrática e dos direitos sociais. Mesmo em territórios com tradição progressista – que é o caso do município de Niterói – o moderno é vinculado ao arcaico, como aponta a análise de Florestan Fernandes, dando origem a contradições não pensadas: uma cidade desenvolvida, com alto IDH, referência da gestão pública e financeira, possuía profissionais em seu quadro com salário base inferior ao mínimo nacional.

O histórico da constituição do SUAS no município e sua estruturação atual refletem a particularidade do território, bem como os principais aspectos acerca da Gestão do Trabalho e os desafios à sua implementação – desafios estes que, embora não sejam exclusividade do município, se manifestam de forma peculiar deste lado da Baía de Guanabara.

A partir desta construção, procedeu-se a análise das condições de trabalho, considerando as contribuições das próprias trabalhadoras a partir do questionário realizado. O perfil das trabalhadoras foi construído, ainda que com grande dificuldade em função dos conflitos de dados, acarretados por informações incompletas. Mulheres, jovens, mães, companheiras, responsáveis pelo cuidado dos familiares, residentes em outros municípios. A falta de valorização destas profissionais corrobora com as análises apontadas no capítulo 1 sobre feminização e consequente desvalorização do trabalho.

As relações de trabalho confirmam a inadequação às previsões da NOB-RH no que diz respeito às equipes de referência, que embora seja “mínima”, não é suficiente para atender a toda a demanda da população, sobretudo a partir do período pandêmico. O aumento da pobreza e da busca por benefícios socioassistenciais acarretou uma sobrecarga do SUAS, de modo que a particularidade de Niterói não difere muito do contexto nacional dessa política, dadas as determinantes globais e em princípio extra-econômicos do estado de calamidade em saúde pública dado pela pandemia, mas afetou profundamente o acesso à renda pela classe trabalhadora, resultando em crise econômica. O número de famílias cadastradas/referenciadas em cada equipamento do município é superior ao previsto nas normativas.

Embora exista um setor de Educação Permanente na estrutura da SMASES, foi possível constatar através das respostas das trabalhadoras, a baixa adesão às ações realizadas, ou até mesmo seu desconhecimento por parte das trabalhadoras. Enquanto parte fundamental da Gestão do Trabalho, a Educação Permanente deveria fornecer suporte à atuação profissional, com participação de todas as trabalhadoras do SUAS e com anuência/concordância das chefias imediatas, para fins de liberação de carga horária para participação das atividades – o que nem sempre ocorre.

Os desafios cotidianos foram elencados pelas trabalhadoras e dizem respeito a condições de trabalho precárias, sobretudo a partir da pandemia; fragilidade dos processos de trabalho; intensificação do trabalho/aumento da demanda; falta de planejamento; dificuldade nas relações interpessoais e/ou hierárquicas; uso excessivo das

TICs; violações de direitos das trabalhadoras; infraestrutura e recursos materiais insuficientes; dificuldades no diálogo/relacionamento com a gestão.

Os reflexos de tais condições na vida das trabalhadoras se expressam nas limitações ao autocuidado – seja pela falta de tempo ou de recursos financeiros, sobrecarga, estresse e esgotamento, adoecimento, interferência na saúde física e mental, necessidade de medicamentos, dentre outros. Também evidenciou-se o impacto da falta de valorização e reconhecimento profissional, expresso também, mas não somente, na remuneração insuficiente – sobretudo na desigualdade salarial em função das diferentes modalidades de contratação.

Essa realidade afeta a qualidade dos serviços prestados à população, sobretudo em função da infraestrutura, recursos materiais e humanos. Com o aumento das demandas, notadamente a partir da pandemia e a consequente intensificação do trabalho, tem-se a dificuldade crescente em executar os serviços tipificados da Assistência Social, sobretudo o acompanhamento familiar, em detrimento da exigência de inscrição, atualização e averiguação do CadÚnico.

A precarização também afeta diretamente a capacidade de mobilização dessas trabalhadoras, seja em função da dificuldade de reunião, ou mesmo do estranhamento gerado no interior da categoria profissional, em função das diferentes modalidades de vínculo e dos diferentes salários. O PCCS – grande conquista das trabalhadoras – que deveria representar um avanço na luta, o que de fato é, findou por causar mais segregação, o que aponta para a necessidade ainda mais urgente de reflexão e ação por parte do coletivo de trabalhadoras.

O cenário que se buscou analisar retrata um conjunto de trabalhadoras cansadas, desmotivadas, com salários insuficientes e que necessitam manter mais de um vínculo para arcar com o próprio sustento. Trabalhadoras que exerceram um trabalho sobre-humano durante a pandemia e esperaram um reconhecimento que não veio. E quanto veio, não foi para todas. A realidade impacta na saúde, na disponibilidade para formação e sobretudo na fragmentação desta classe que impossibilita a organização e a mobilização.

Até aqui, tais elementos eram conhecidos e também refletem a realidade de outras trabalhadoras do país. Mas as falas colhidas durante a pesquisa, conjugadas aos dados obtidos, bem como os não obtidos, fizeram emergir elementos importantes e antes desconhecidos, que apontaram para a necessidade de ampliação do escopo dessa análise, mas não somente no campo teórico: mas sim, com a proposição de ações que estimulem e colaborem com a formação política dessas trabalhadoras.

A dificuldade no autocuidado, na preservação da saúde, na participação em ações de Educação Permanente e, sobremaneira, nas ações de mobilização coletiva, têm na falta de tempo ou motivação seus maiores limites.

A realidade constatada corrobora com as análises recuperadas neste estudo sobre a intensificação da precarização do trabalho feminino em especial. A precarização do trabalho é um fenômeno complexo e multifacetado, que vem afetando a classe trabalhadora em países periféricos, dos quais o Brasil têm disparidades enormes dadas às suas constituições históricas na formação da burguesia e, portanto, da classe trabalhadora. A flexibilização das leis trabalhistas, promovida por meio da reforma trabalhista sob o pretexto de facilitar a contratação e reduzir os custos para os empregadores só agravou a situação da classe trabalhadora. Essas mudanças têm levado à proliferação de formas de trabalho mais precárias e flexíveis, como contratos temporários, terceirização e trabalho intermitente.

Tais implicações se refletem na fala das trabalhadoras do SUAS de Niterói. Não é possível ler suas respostas ao questionário sem que seja tocado pela potência letente. Não é possível perceber o estranhamento entre profissionais que dividem o mesmo “chão” e não sentir o incômodo que impele à ação. Acredito ser esta a maior contribuição desta pesquisa: apontar a urgência da necessidade de diálogo entre essas mulheres, colaborar para tal processo, na construção permanente “tijolo por tijolo”, de transformações reais e significativas para esta sociedade.

Assim, este estudo pode colaborar com a reflexão e articulação das trabalhadoras, no sentido de provocar e incentivar uma participação efetiva, ampliando seu espaço de atuação e debate sobre a configuração da política de assistência social e práticas relacionadas ao trabalho. Reconhecendo a potência do FMTSUAS/Niterói, o prosseguimento da luta coletiva das trabalhadoras é fundamental para a construção de condições mais justas e equitativas, que se refletem nos serviços prestados à população usuária do SUAS – população esta que sofre de forma mais intensa pois estão no bojo das expressões da questão social.

Indo além, este trabalho também pode fornecer informações importantes aos gestores e outros atores, a fim de aprimorar e fundamentar o processo de tomada de decisões, dando enfoque no debate sobre as condições de trabalho, estimulando debates e ações coletivas para a promoção de ambientes mais justos e igualitários.

Nesse sentido, a articulação com a academia, a partir da pesquisa, é um exemplo prático de articulação com a sociedade, estabelecendo parcerias colaborativas e

contribuindo para a resolução de desafios da realidade concreta das trabalhadoras, as quais sustentam a política social em suas bases.

Por fim, o esforço de responder à questão que dá título a este trabalho: quanto valem as trabalhadoras do SUAS de Niterói? Em primeiro lugar, é importante reconhecer que as trabalhadoras do SUAS desempenham um papel fundamental na garantia dos direitos sociais e na promoção da assistência às camadas mais empobrecidas da sociedade. No entanto, sua valoração dentro da lógica do capital é muitas vezes negligenciada e subestimada.

Evidenciou-se que a precarização das condições de trabalho das trabalhadoras do SUAS em Niterói, reflete as políticas neoliberais adotadas nas últimas décadas, que têm enfraquecido os serviços públicos e precarizado as relações de trabalho. A falta de investimento adequado, a sobrecarga de trabalho, os baixos salários e a falta de reconhecimento, são apenas algumas das consequências desse processo de precarização das políticas sociais, logo, das respostas à questão social, responsável pelo crescimento da pobreza daqueles que geram riqueza no país.

Nesse contexto, é fundamental questionar não apenas quanto valem as trabalhadoras do SUAS de Niterói, em termos econômicos/monetários, mas também qual é o valor social do seu trabalho. Portanto, responder a essa pergunta implica não apenas em denunciar a precarização das condições de trabalho dessas mulheres, mas também lutar por sua valorização e reconhecimento, defendendo políticas que garantam melhores salários, condições de trabalho dignas e reconhecimento social das mesmas em articulação com a luta constante por um novo modelo de sociedade, livre de opressões.

Quanto valem as trabalhadoras do SUAS? Valem a força que acumulam para lutar!

REFERÊNCIAS

ALBORNOZ, S. O que é trabalho. São Paulo: Brasiliense, 2002.

A.N. Arquivo Nacional. Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em: http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf. Acesso em 08 set, 2021.

ALVES, G. Crise do capitalismo global, desmedida do valor e as mutações orgânicas da totalidade viva do trabalho: Notas críticas sobre o capitalismo do século XXI. Cadernos do CEAS, v. 1, p. 681-697, 2016.

ALVES, G. Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho. São Paulo: Práxis, 2007.

ALVES, G. Dimensões da precarização: ensaios de sociologia do trabalho. Bauru: Canal 6 Editora/Projeto Editorial Praxis, 2013.

AMARAL, L. P. W. Trabalhadores, partido e movimentos sociais: a experiência dos Comitês Democráticos Populares em Niterói (1945-1950). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27., 2013, Natal. Anais. São Paulo: Associação Nacional de História, 2013. p. 1-16.

ANDREWS, George Reid. O negro no Brasil e nos Estados Unidos. Lua Nova, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 52-56, junho de 1985. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451985000200013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 ago, 2023.

ANTUNES, R. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018

_____. Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. Adeus ao trabalho?: Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas – SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 11 ed., 2006.

_____. O trabalho e seus sentidos. Revista Debate & Sociedade, Uberlândia, v. 1, n. 1, p.5-13, 2011.

APPOLINÁRIO, F. Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo, Atlas, 2009.

BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil. Novembro de 2017.

BARBOSA, R. Obras Completas de Rui Barbosa, Vol. XLVI 1919, Tomo 1. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956. Disponível em: .
<http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=ObrasCompletasRuiBarbosa&pesq=trabalho&pagfis=34197>. Acesso em 20 jun, 2023.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, E. R. Fundamentos de Política Social. In: MOTA, A. E. et al. (Orgs.). Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2022. Disponível em:
<https://drive.google.com/file/d/1wApHMExvuyB3hlWQzy7tjTWagI8LrEpl/view>. Acesso em 10 ago, 2023.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?. Serviço Social & Sociedade, n. 140, p. 66–83, jan. 2021.

BEHRING, E. e BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. São Paulo, Cortez, (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.2) 2006.

BOSCHETTI, I. A seguridade social na América latina. In: Política social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ ABEPSS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, I. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS e ABEPSS (Organizadoras) Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS / ABEPSS, 2009. p. 323-338.

BOSCHETTI, I. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital Argumentum, vol. 8, núm. 2, maio-agosto, 2016, pp. 16-29.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Boletim Mulheres no SUAS. Brasília: MDS, 2018, v. 5. (Boletins Vigilância Socioassistencial). Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/?p=3016>

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. BRASIL. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Resolução do CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.

BRASIL, Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, 2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. SUAS: Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Lei Orgânica de Assistência – LOAS ANOTADA. Brasília, 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. O financiamento do Sistema Único de Assistência Social no Brasil. Brasília: ABC/MRE, 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013

BURLANDY, L.; LOBATO, L. V. C.; SENNA, M. C. M. Transformações nas políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e saúde no Brasil. In: Política Social no Brasil: sujeitos, trajetórias e institucionalidades. SENNA, M. C. M. et al. (Org.). Curitiba: CRV, 2020.

CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, Reforma do Estado e Políticas Sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. In Aurora, ano 11, nº 3, 2008.

CARVALHO, R.; IAMAMOTO, M. V. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez, 1983.

COUTINHO, C. N. Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CRUS, J. F. Gestão do Trabalho e Vigilância Socioassistencial: inovação na gestão pública da Assistência Social. In: CRUS, J. F. (org. et. al.). Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014.

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

DESLANDES, S. F. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, M. C. S. (org.). Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016.

ENGELS, F. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

_____. Do socialismo utópico ao socialismo científico. São Paulo: Edipro, 2023.

FATTORELLI, M. L. (org.). Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos. Brasília: Inove Editora, 2013.

FERNANDES, Florestan. A integração do negro na sociedade de classes: o legado da raça branca. São Paulo: Dominus, 1965.

_____. A nova república? Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

_____. A revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006.

_____. Brasil: em compasso de espera. Pequenos escritos políticos. Coleção Pensamento Socialista. SP: HUCITEC, 1980.

_____. Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. Mudanças Sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira. 1. ed. Digital. São Paulo: Global Editora, 2013.

_____. Significado do protesto negro. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989

_____. Sociedade de classes e subdesenvolvimento. Biblioteca de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

UNFPA. Fundo de População das Nações Unidas. Situação da População Mundial 2022. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop2022-ptbr-web.pdf>. Acesso em 17 dez, 2023.

FONSEAS. Pesquisa sobre Gestão Orçamentária e Financeira dos estados e Distrito Federal. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/56391/56391.PDF>. Acesso em 15, out. 2023.

FÓRUM MUNICIPAL DOS TRABALHADORES DO SUAS DE NITERÓI. Carta de Princípios, Niterói, 2020a.

FÓRUM MUNICIPAL DOS TRABALHADORES DO SUAS DE NITERÓI. Regimento Interno, Niterói, 2020b.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.

GONZALEZ, R.; GALIZA, M.; AMORIM, B.; VAZ, F.; PARREIRAS, L. Regulação das relações de trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituinte. In: IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. n. 17, Vol. 2, 2009.

GRAMSCI, A. Cadernos do cárcere, volume 2: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, A. Cadernos do cárcere, volume 3: Maquiavel, notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRANEMANN, S. O processo de produção e reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: SERVIÇO SOCIAL: direitos sociais e competências profissionais. CFESS/ABEPSS, 2009.

GUERRA, Y. A instrumentalidade do Serviço Social. 10.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

GUERRA, Y. Instrumentalidade do processo de trabalho e serviço social. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 62, p. 5-34, mar. 2000.

HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, D. O Neoliberalismo: História e Implicações. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

HESÍODO. Os trabalhos e os dias. São Paulo: Iluminuras, 1996)

IANNI, O. A questão social. Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 5, nº 1, p. 2-10, jan/mar, 1991. Disponível em:

<http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v05n01/v05n01_01.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

LENIN, V. I. O Estado e a revolução. São Paulo: Hucitec, 1986.

LENIN, V. I. Sobre o Estado. In: Obras escolhidas. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980. t. 3, p. 176-189.

LUKACS, G. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. Temas de Ciências Humanas, tradução de Carlos Nelson Coutinho, São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, n. 4, p. 1-18, 1978.

LUKACS, G. Para uma ontologia do ser social - volume 14. Maceió: Coletivo Veredas, 2018.

MANZANO, M. P. F. Custo de demissão e proteção do emprego no Brasil. In: OLIVEIRA, C. E. B.; MATTOSO, J. E. L. (orgs.). Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.

MARANHÃO, C. H. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, A. E. (Org.). Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 78-104.

MARTINS, C. E. Neoliberalismo e desenvolvimento na América Latina. Em: La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos. Buenos Aires: Clacso, 2005.

MARTINS, G. Nem empregabilidade, nem empreendedorismo: crítica às soluções contemporâneas ao desemprego. In: O Canto da Sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “Terceiro Setor”. São Paulo: Cortez, 2014.

MARX, K. Contribuição à crítica da economia política. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. O capital: crítica da economia política. Livro I, Vol. I, Tomo 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996a.

_____. O capital: crítica da economia política. Livro I, Vol. I, Tomo 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996b.

MARX, K., ENGELS, F. A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, K., ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MAURIEL, A. P. O. Desenvolvimento, pobreza e políticas sociais. In: Em Pauta, UERJ, Rio de Janeiro, N. 31, vol. 11, 1o semestre 2013.

MERHY, E. O conhecer militante do sujeito implicado: o desafio de reconhecê-lo como saber válido. In: FRANCO, T. B. Acolher Chapecó: uma experiência de mudança com base no processo de trabalho. São Paulo: Hucitec, 2004.

MINAYO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. Revista Ciência & Saúde Coletiva, v. 17, n. 3, 2012.

_____. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2007.

_____. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, M. C. S. (org.). Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. Neoliberalismo: o capital sem controles sociais mínimos. In: Economia Política, 8 ed. – São Paulo: Cortez, 2012, p. 237 – 253.

NETTO, J. P. Introdução ao estudo do método de Marx. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. Introdução ao método da teoria social. In: Serviço Social: Direitos e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NITEROI, Prefeitura Municipal. Decreto nº 13.506 de 16 de março de 2020. Dispõe sobre a declaração de emergência de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus, sobre a suspensão de aulas na rede pública municipal de Niterói de 16 a 31 de março, sobre as medidas de enfrentamento e dá outras providências. Niterói, 2020.

NITEROI, Prefeitura Municipal. Lei nº 3.480 de 31 de março de 2020. Dispõe sobre a criação de renda básica temporária para cidadãos do município de Niterói inscritos no CadÚnico. Niterói, 2020.

NITEROI, Prefeitura Municipal. Lei nº 3.488 de 23 de abril de 2020. Altera a Lei nº 3480/2020 para disciplinar a concessão de renda básica temporária para famílias que tenham filhos nas escolas da rede pública de ensino do Município de Niterói. Niterói, 2020.

NITEROI, Prefeitura Municipal. Lei nº 3.637 de 30 de setembro de 2021. Dispõe sobre a prorrogação e alteração de benefícios sociais emergenciais por conta da epidemia de Coronavírus em Niterói até dezembro de 2021. Niterói, 2021.

NITEROI, Prefeitura Municipal. Decreto nº 13.541 de 06 de abril de 2020. Regulamenta a Renda Básica Temporária, instituída pela Lei nº 3.480/2020, elaborada no contexto do enfrentamento aos efeitos econômicos do Covid-19. Niterói, 2020.

NITEROI, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH). Nota Técnica de 10 de abril de 2020. Assistência Social e Covid-19 no município de Niterói. Niterói, 2020.

NITEROI, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH). Relatório Anual de Gestão da SMASES - Exercício 2019. Niterói, 2020.

NITEROI, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH). Relatório Anual de Gestão da SMASES - Exercício 2020. Niterói, 2021.

NITEROI, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária (SMASES). Relatório Anual de Gestão da SMASES - Exercício 2021. Niterói, 2022.

NITEROI, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária (SMASES). Relatório Anual de Gestão da SMASES - Exercício 2022. Niterói, 2023.

PEREIRA, P. A. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 15-26. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/rfv9p/epub/costa-9788577982318.epub>. Acesso em 10 set, 2023.

PEREIRA, P. A. P. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. *Revista Ser Social*, Brasília, n. 20, p. 63-83, jan./jun., 2007.

PEREIRA, P. A. P. *Política social: temas & questões*. São Paulo Cortez, 2008.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório de Desenvolvimento Humano 1990. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>>. Acesso em: 02 out. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório de Desenvolvimento Humano 1997: desenvolvimento humano para erradicar a pobreza. Disponível em: <<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1997>>. Acesso em: 02 out. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório de Desenvolvimento Humano 2010: A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano. Disponível em: https://www.idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/PNUD_HDR_2010.pdf. Acesso em: 02 out. 2023.

RAICHELIS, R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*, out./dez., n. 104, p. 750-772. São Paulo, 2010.

RAICHELIS, R. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. *Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição Necessária*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

Rizzotti, M. L. A. A Aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. *Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição Necessária*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Brasil: 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 15 set, 2021.

SILVA, R. R. Contrarreforma do Estado, gerencialismo e política de assistência social no Brasil. *Temporalis*, 20(39), 27–42, 2020.

SILVA, R. R. da. (Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil. 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SOUSA, C. T. A prática do assistente social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional. In: *Emancipação*, Ponta Grossa, 8(1): 119-132, 2008. Disponível em: <https://cressrn.org.br/files/arquivos/k7maNx2767S70XHK8137.pdf>. Acesso em 19 dez, 2023.

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

SILVA, R. R. A participação do Serviço Social na construção da política pública de assistência social. *Revista Libertas*, v. 19, p. 1-20, 2019.

_____. (Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil. 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SILVARES, C.L.L.; PIRES, I.M. Os invisíveis sociais: o atendimento aos usuários da Política de Assistência Social em tempos de pandemia. In: *Revista Serviço Social em Perspectiva*. Montes Claros (MG), vol. 5, n. 1, jan./jun. 2021. p. 138-150.

SILVEIRA, J. I. Gestão do Trabalho: concepção e significados para o SUAS. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. *Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição Necessária*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

SOUZA, F.O. Sistema Único de Assistência Social: aspectos da proteção básica no município de Niterói (RJ). In *Anais do 3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social*, Vitória, v. 1. p. 1-15. Editora UFES, 2015.

TROTSKY, L. A história da Revolução Russa; tradução de E. Huggins. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530450/A_historia_revolucao_russa-v.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 05 jul. 2023.

VERNANT, J. P. Mito e pensamento entre os gregos: estudos de psicologia histórica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

WEBER, M. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Martin Claret, 2001.

YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. S.; DI GIOVANNI, G. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, M. C. Estado e Políticas Sociais. *Praia Vermelha (UFRJ)*, v. 18, p. 72-94, 2008.

YAZBEK, M. C. Pobreza e Exclusão: Expressões da Questão Social no Brasil. *Temporalis*, Brasília (DF): Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ano 2, n. 3, 2001

APÊNDICES

APÊNDICE 1: ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO

PERFIL PESSOAL

- Sexo: ☐ Feminino ☐ Masculino ☐ Prefiro não responder
- Identidade de gênero:
 - ☐ Cisgênero (identidade de gênero corresponde ao gênero que lhe foi atribuído no nascimento)
 - ☐ Transexual (identidade de gênero diferente do que lhe foi atribuído no nascimento)
 - ☐ Não-binário (identidade não se limita a masculino/feminino)
 - ☐ Prefiro não responder
- Idade (em anos):
- Cor/Raça: ☐ Branca ☐ Preta ☐ Amarela ☐ Indígena ☐ Parda ☐ Prefiro não responder
- Possui alguma deficiência? Qual?
 - ☐ Não possuo ☐ Física ☐ Auditiva ☐ Visual ☐ Mental ☐ Múltipla ☐ Outro:
- Situação Conjugal: ☐ Casada/o ☐ Divorciada/o ☐ Separada/o ☐ Solteira/o ☐ Viúva/o ☐ União estável ☐ Outro: ☐ Prefiro não responder
- Possui filhos: ☐ Não ☐ Sim
- Caso possua, quantos:
- Quem é a/o responsável familiar - pessoa reconhecida por sua responsabilidade de proteção e autoridade, podendo haver mais de um responsável por família?: ☐ Você ☐ Cônjuge/companheira/o ☐ Pai ☐ Mãe ☐ Outro
- Em que medida você tem responsabilidade com o cuidado cotidiano ou de saúde por outros membros da sua família?: ☐ Nada ☐ Pouco ☐ Médio ☐ Muito ☐ Completamente ☐ Outro:
- Município de residência:
- Como você avalia a qualidade da sua moradia? ☐ Muito Ruim ☐ Ruim ☐ Média ☐ Boa ☐ Muito Boa ☐ Outro:
- Principal meio de transporte utilizado no deslocamento para o trabalho:
 - ☐ A pé/bicicleta ☐ Transporte coletivo ☐ Transporte próprio (carro/moto) ☐ Outro:

PERFIL SOCIOECONÔMICO

- Qual a renda mensal de toda a sua família, somando todas as rendas?: ☐ Até 1 salário mínimo ☐ Até 2 salários mínimos ☐ 3 a 5 salários mínimos ☐ 5 a 8 salários mínimos ☐ Superior a 08 salários ☐ Prefiro não responder
- Quantas pessoas vivem dessa renda (incluindo você)? _____
 - Quem mora na sua residência, além de você?: ☐ Cônjuge/companheira/o ☐ Filho(s) ☐ Pai ☐ Mãe ☐ Irmã/o/s ☐ Outro
 - Quem contribui com maior parcela no seu orçamento familiar?: ☐ Você ☐

Cônjuge/companheira/o () Pai () Mãe () Outro () Prefiro não responder

- Situação de moradia: () Própria () Alugada () Cedida () Outros

FORMAÇÃO E PERFIL PROFISSIONAL

- Escolaridade **exigida para o seu cargo**: () Ensino Fundamental () Ensino Médio () Ensino Superior
- Sua **escolaridade atual**, considerando cursos **completos**: () Ensino Fundamental () Ensino Médio () Ensino Superior () Pós-graduação () Mestrado () Doutorado
- Formação acadêmica, caso possua ensino superior: () Administração () Ciências Sociais () Contabilidade () Direito () Economia () Musicoterapia () Pedagogia () Psicologia () Serviço Social () Terapia ocupacional () Outro:
- Tipo de instituição em que cursou sua última formação (considerando apenas ensino fundamental, médio ou superior): () Instituição pública () Instituição privada () Instituição privada com bolsa () Outro:
- Formato de ensino superior (caso possua): () Presencial () Semipresencial () EAD () Outro
- Possui cursos adicionais, certificações ou treinamentos relevantes para o cargo que possui? () Sim () Não
- Quando ingressou na SMASES você possuía na Política de Assistência Social? () Sim () Não
- Você costuma se disponibilizar a realizar cursos de atualização ou aperfeiçoamento relacionados ao cargo? () Sim () Não () Outro:
- O que você almeja com o desenvolvimento acadêmico e/ou profissional?
- Tempo de trabalho na instituição: () Menos de 1 ano () 1 a 2 anos () 3 a 4 anos () 5 a 6 anos () 7 a 8 anos () 9 a 10 anos () Mais de 10 anos
- Cargo/função inicial: () Administrador () Advogado () Antropólogo () Assistente Social () Auxiliar de serviços gerais () Auxiliar/assistente administrativo () Contador () Cuidador social () Economista/Economista Doméstico () Educador social () Motorista () Musicoterapeuta () Pedagogo () Psicólogo () Sociólogo () Terapeuta ocupacional () Outro:
- Cargo/função que exerce atualmente: () o mesmo () outro
- Carga horária de trabalho: () 30h () 36h () 40h () Outra – Qual?
- Forma de contratação: () Estatutária () Comisionada () Contrato temporário () Terceirizada () Outro
- Possui outro vínculo empregatício? () Sim () Não
- Caso positivo, aponte a área/política?: () Assistência Social () Saúde () Educação () Previdência () Habitação () Outra

FATORES DE SAÚDE

- Suas condições de trabalho afetam sua saúde física ou mental? () Não () Sim.
- Caso positivo, de que forma?

- A quais serviços de saúde você recorre? () SUS () Rede Privada - sem Plano de Saúde () Rede Privada - com Plano de Saúde () Departamento de Atenção à Saúde do Servidor - DASS () Clínicas Populares / Cooperativas / similares () Outros
- Para cuidar de sua saúde mental, você realiza psicoterapia? () Não () Sim () Eventualmente () Não sinto necessidade () Outro:
- Comente sua resposta.
- Você sofre com doenças crônicas? () Não () Diabetes () Hipertensão arterial () Colesterol alto () Doenças respiratórias **crônicas** () Doença neurológicas **crônicas** () Doença renal **crônica** () Doença autoimune () Doenças cardiovasculares () Sofrimento emocional persistente e/ou transtornos psiquiátricos () Outras () Prefiro não responder
- Em que medida você precisa de medicamentos para trabalhar? () Nada () Muito Pouco () Suficiente / Médio () Muito () Extremamente
- Em que medida você utiliza medicamentos psicotrópicos? () Nada () Muito Pouco () Suficiente / Médio () Muito () Extremamente
- Em que medida você mantém uma alimentação adequada e saudável? () Nada () Muito Pouco () Suficiente / Médio () Muito () Extremamente
- Em que medida você consegue realizar atividades físicas regularmente? () Nada () Muito Pouco () Suficiente / Médio () Muito () Extremamente
- Em que medida você tem momentos de lazer com qualidade () Nada () Muito Pouco () Suficiente / Médio () Muito () Extremamente
- Comente as respostas anteriores.
- Você identifica o trabalho como uma das causas de adoecimento? () Sim () Não
- Se sim, aponte os principais agravantes para o adoecimento no seu trabalho:
- Em que medida você tem dificuldades para cuidar da sua saúde? () Nada () Pouco () Parcialmente () Bastante () Extremamente
- Explícite os motivos.
- As condições de trabalho e seus impactos na sua saúde física/mental tiveram alguma alteração (melhora ou piora) a partir da pandemia de covid-19? Comente.

OUTROS FATORES QUE INFLUENCIAM AS CONDIÇÕES DE TRABALHO

- São ofertadas ações de capacitação continuada adequadas à realização de suas atribuições? () Não () Sim
- Se ofertadas, você participa das ações de capacitação? () Não () Sim () Às vezes () Não são ofertadas
- Caso não participe, explícite os motivos.
- Você acredita que tem oportunidades de adquirir novos conhecimentos e aprimorar suas habilidades profissionais? () Não () Sim
- Você acredita que, **em sua unidade**, o número de trabalhadoras/es é adequado para atender à demanda dos equipamentos/serviços do SUAS? () Não () Sim () Não

sei responder () Outro:

- Você tem acesso a recursos e materiais **necessários** para desempenhar adequadamente suas funções? () Não () Sim () Não sei responder
- Caso tenha respondido “não” a pergunta anterior, quais as estratégias adotadas? São individuais ou coletivas?
- Você sente que recebe apoio de sua equipe de trabalho e pela coordenação/gestão quando necessário? () Não () Sim () Parcialmente () Não sei responder
- Você considera seu ambiente de trabalho saudável e respeitoso? () Não () Sim () Parcialmente () Não sei responder
- Comente sua resposta.
- Você acredita que a remuneração e os benefícios que você recebe são adequados para o trabalho que realiza, considerando a complexidade e responsabilidade do seu cargo? () Não () Sim () Não sei responder
- E que medida o seu salário é suficiente para suprir suas necessidades?
 () Completamente insuficiente - não supre as minhas necessidades básicas.
 () Insuficiente - supre parte das minhas necessidades básicas.
 () Parcialmente suficiente - supre apenas as minhas necessidades básicas.
 () Suficiente – supre necessidades básicas, e sobra pouco para gastos extras ou poupança.
 () Totalmente suficiente - supre necessidades básicas, e sobra adequadamente para gastos extras ou poupança.
- Existe um canal efetivo de comunicação, diálogo e negociação entre as/os trabalhadoras/es e a gestão do SUAS? () Não () Sim () Não sei responder
- Você é submetida/o a avaliação regular de desempenho? () Não () Sim () Não sei responder
- Você tem a oportunidade de expressar suas opiniões e sugestões? () Não () Sim () Não sei ou prefiro não responder
- Você enfrenta ou já enfrentou algum tipo de discriminação ou assédio no local de trabalho? () Não () Sim () Não sei ou prefiro não responder
- Caso sim, comente.
- Quanto você se sente valorizada(o) e reconhecida(o) pelo seu trabalho no SUAS? () Nada () Neutro () Pouco () Muito () Extremamente
- Quanto você se sente satisfeito/realizado com seu trabalho? () Nada () Neutro () Pouco () Muito () Extremamente
- Como você avalia a Gestão do Trabalho no SUAS de Niterói?
- Como você avalia suas condições de trabalho na SMASES?
 () Ótimas () Boas () Regulares () Ruins () Péssimas
- Em que medida esses fatores interferem em tais condições de trabalho? () Nada () Neutro () Pouco () Muito () Extremamente

Recursos Financeiros (pessoais)

Recursos Financeiros (públicos)

Recursos Humanos

Gestão e Organização

Qualificação dos Profissionais

Carga de Trabalho

Saúde (física e mental)

Condições e Estrutura Físicas

Relações Interpessoais

Reconhecimento e Valorização

Disponibilidade de Tecnologia e Recursos de Informação

Participação dos Usuários

- Existe algum tipo de sobrecarga de trabalho? () Não () Sim () Talvez
- Se sim, de que maneira isso impacta em sua atuação profissional?
- Quais as suas percepções sobre as condições de trabalho e a qualidade dos serviços no período pandêmico?
- Quais são os principais desafios apresentados em seu cotidiano profissional?
- Você identifica estratégias desenvolvidas pelo conjunto das trabalhadoras para enfrentar e superar esses desafios? () Sim () Não () Poucas () Não sei responder
- Caso identifique, que estratégias seriam essas?
- Você participa dessas iniciativas? () Sim () Não () Não existem () Não sei responder
- Caso identifique as estratégias de mobilização coletiva, você sente que suas demandas são contempladas nesses espaços? () Sim () Não () Não existem () Não sei responder
- Comente sua resposta anterior.
- As trabalhadoras do SUAS estão vinculadas a algum sindicato? () Sim () Não () Não sei responder
- Se sim, o(s) mesmo(s) participa das mobilizações coletivas? Comente sua resposta.
- Quais dificuldades você percebe na mobilização das trabalhadoras em prol das condições de trabalho e aprimoramento do SUAS? Comente sua resposta.
- Você percebe reflexos das suas condições de trabalho na qualidade dos serviços prestados à população? () Sim () Não () Não sei responder
- Qual a sua percepção sobre a satisfação da população quanto aos serviços?
(escala de 1 a 5, sendo 1 = muito insatisfeita, e 5 = muito satisfeita).
- Comente sua resposta anterior.
- Caso deseje fazer algum outro comentário, utilize este espaço:

APÊNDICE 2: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

- 1) **Título do protocolo do estudo: "Quanto valem as trabalhadoras do SUAS? Os impactos das condições de trabalho sobre a vida das mulheres que promovem acesso a direitos".**

2) **Convite**

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa "Quanto valem as trabalhadoras do SUAS? Os impactos das condições de trabalho sobre a vida das mulheres que promovem acesso a direitos". Antes de decidir se participará, é importante que você entenda porque o estudo está sendo feito e o que ele envolverá. Reserve um tempo para ler cuidadosamente as informações a seguir e faça perguntas se algo não estiver claro ou se quiser mais informações. Não tenha pressa de decidir se deseja ou não participar desta pesquisa.

3) **O que é o projeto?**

O projeto parte dos estudos em nível de doutorado da discente Luana Reis Andrade, sob orientação da professora Dr^a. Luci Faria Pinheiro e está vinculada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense.

4) **Qual é o objetivo do estudo?**

O projeto visa analisar as condições de funcionamento da Gestão do Trabalho no SUAS de Niterói, identificando seus impactos para as profissionais do SUAS e na qualidade dos serviços prestados. O estudo investiga quais são as condições de trabalho e suas implicações na vida das mulheres e na qualidade dos serviços à população. Entre outras atividades pretendemos delinear com mais precisão essas condições, com a análise e reflexão sobre suas repercussões, contribuindo para a valorização dessas profissionais e destacando a necessidade do fortalecimento da Política de Assistência Social.

5) **Por que eu fui escolhido(a)?**

O questionário é destinado a todas (os/es) as (os/es) profissionais do SUAS de Niterói, de todos os cargos e níveis de escolaridade. A participação é voluntária, ou seja, você é livre para escolher se deseja ou não fazer parte do estudo. Se durante a participação você não se sentir confortável, poderá retirar o consentimento em qualquer fase da pesquisa ou mesmo se retirar dela quando desejar, sem qualquer prejuízo ou justificativa.

6) **Eu tenho que participar?**

Você é quem decide se gostaria de participar ou não deste estudo/pesquisa. Se decidir participar do projeto "Quanto valem as trabalhadoras do SUAS? Os impactos das condições de trabalho sobre a vida das mulheres que promovem acesso a direitos". você deverá assinar este Termo, recebendo uma via assinada pelo pesquisador, a qual você deverá guardar. Mesmo se você decidir participar, você ainda tem a liberdade de se retirar das atividades a qualquer momento, sem qualquer justificativa. Isso não afetará em nada sua participação em demais atividades e não causará nenhum prejuízo.

7) O que acontecerá comigo se eu participar? O que eu tenho que fazer?

A pesquisa se dará totalmente em ambiente virtual. Sua participação consiste em responder a um questionário online, disponível na plataforma Google Forms, com duração aproximada de 20 a 30 minutos.

8) O que é exigido de mim nesse estudo além da prática de rotina?

Nada é exigido dos participantes, bastando o desejo de participar do estudo.

9) Eu terei alguma despesa ao participar da pesquisa?

Você não terá nenhum tipo de despesa por participar desta pesquisa. Nenhum incentivo ou recompensa financeira está previsto pela sua participação voluntária nesta pesquisa.

10) Quais são os eventuais riscos ao participar do estudo?

De acordo com as Resoluções 466 e 510 do Conselho Nacional de Saúde, todas as pesquisas envolvem riscos. Esta pesquisa apresenta riscos classificados como mínimos, pois há a possibilidade de riscos relacionados a um possível desconforto ou constrangimento por abordar seu perfil e seu trabalho profissional, fadiga no preenchimento dos dados ou falta de disponibilidade de tempo para responder ao instrumento. Buscamos otimizar o questionário, mantendo o mínimo necessário para essa investigação. Além disso, o formulário eletrônico foi configurado para não solicitar/coletar nenhum dado pessoal ou de contato (nome, número de documento, email, telefone ou outro) a fim de impossibilitar a identificação dos participantes. Ainda assim, caso apresente algum incômodo durante o procedimento de resposta às perguntas, lembre-se de que é seu direito desistir a qualquer momento de participar da pesquisa, sem qualquer prejuízo e sem precisar apresentar qualquer justificativa. Além disso, as pesquisadoras estarão disponíveis e aptas para oferecer qualquer suporte em caso de necessidade, inclusive providenciando encaminhamento para atendimento psicológico, jurídico ou outros, caso você entenda como necessário e manifeste esse desejo. Nesses casos, basta acionar a equipe através do e-mail: luanandrade04@gmail.com.

Outro risco se refere à proteção de dados em meio virtual, envolvendo privacidade e confidencialidade. Como forma de prevenção, o formulário será anônimo (opção de coleta de e-mails desativada), garantindo a não identificação nominal no formulário nem no banco de dados gerado, a fim de garantir o seu anonimato. Também serão adotadas formas de não identificação das participantes (anonimização e *pseudonimização*), para os casos em que, mesmo sem identificação nominal, a combinação de dados sensíveis possibilitar a identificação de indivíduos. Para a proteção de dados, utilizaremos protocolos de segurança, incluindo firewalls, autenticação/autorização e gestão de acesso (acesso restrito aos membros da equipe de pesquisa autorizados – discente e orientadora). Após a conclusão da coleta de dados, será realizado o download dos mesmos para um dispositivo eletrônico local, apagando todo e qualquer registro de qualquer plataforma virtual, ambiente compartilhado ou "nuvem", para afastar a possibilidade de algum acesso não autorizado.

Ressaltamos que caso você tenha algum dano e/ou prejuízo material ou imaterial decorrente da pesquisa, será garantida a indenização.

11) Quais são os possíveis benefícios de participar?

A qualidade das condições de trabalho influencia diretamente a forma como as profissionais irão atender e acolher os usuários do SUAS, sobretudo com o aumento exponencial da demanda a partir da pandemia de covid-19. Sua adesão à Pesquisa permitirá um delineamento mais exato dessas condições, com a análise e reflexão sobre suas repercussões, contribuindo para a valorização dessas profissionais e apontando para a necessidade do fortalecimento da Política de Assistência Social.

12) O que acontece quando o estudo termina?

O resultado final da pesquisa (tese) ficará disponível no website do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, através do link: <http://politicassocial.uff.br/teses/>. Caso tenha interesse em receber individualmente, por favor entre em contato com a pesquisadora através do e-mail luanandrade04@gmail.com.

13) E se algo der errado?

A pesquisa só será realizada com o consentimento das participantes. Se durante você não se sentir confortável por qualquer motivo, poderá retirar o consentimento em qualquer fase da pesquisa ou mesmo se retirar dela quando desejar, sem qualquer prejuízo ou justificativa.

14) Minha participação neste estudo será mantida em sigilo?

A sua participação será mantida em sigilo e sua identidade será resguardada (o formulário não será identificado em nenhuma etapa) e os dados fornecidos serão confidenciais. Você está ciente e autoriza que os resultados oriundos dos dados coletados serão utilizados **exclusivamente para fins científicos.**

15) Contato para informações adicionais

Dados do(a) pesquisador(a) responsável: Luana Reis Andrade - Telefone: (21) 98730-5333 – Email: luanandrade04@gmail.com

Dados da Instituição Proponente: Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social/UFF - Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis – Bloco E – 3º andar – Campus Universitário do Gragoatá – São Domingos – Niterói – CEP 24210-201

Dados do CEP: **Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Sociais, Sociais**

Aplicadas, Humanas, Letras, Artes e Linguística (CEP – Humanas) – Campus da UFF da Praia Vermelha – Instituto de Física – 3º andar (Torre nova) - Telefone: (21) 2629-5119 – Email: eticahumanas.comite@id.uff.br

O Comitê de Ética em Pesquisa é um colegiado responsável pelo acompanhamento das ações deste projeto em relação a sua participação, a fim de proteger os direitos dos participantes desta pesquisa e prevenir eventuais riscos.

16) Remunerações financeiras

Nenhum incentivo ou recompensa financeira está previsto pela sua participação nesta pesquisa.

Obrigado por ler estas informações. Se deseja participar deste estudo, formalize sua anuência neste Registro de Consentimento Livre e Esclarecido. Ao clicar no botão “Aceito” você estará assinando virtualmente o presente Registro. É importante guardar sua via desse termo, bastando imprimir esta página.

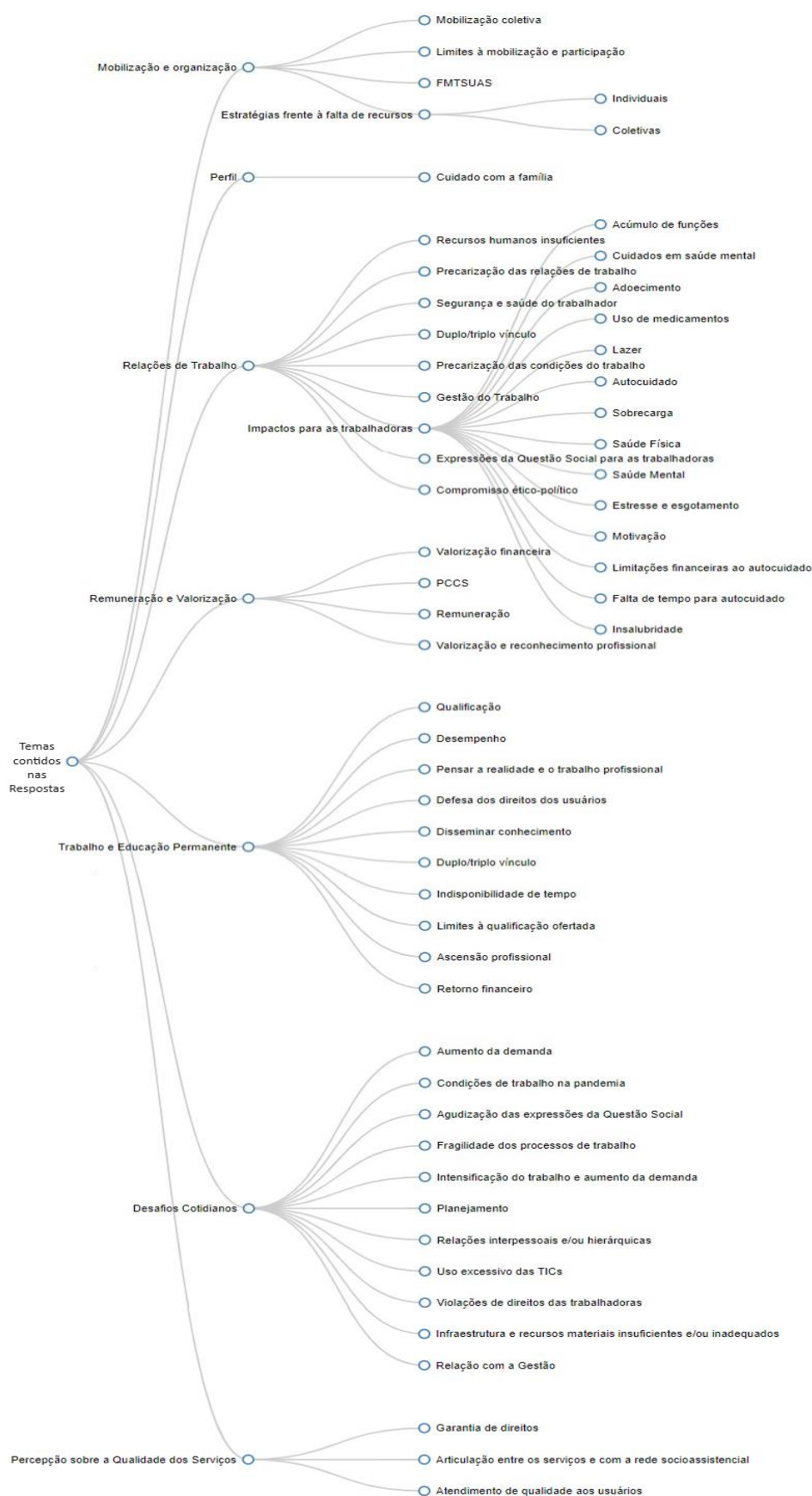
1 – Confirmo que li e entendi as informações sobre o estudo acima e que tive a oportunidade de fazer 1 – Confirmo que li e entendi as informações sobre o estudo acima e que tive a oportunidade de fazer perguntas.

2 – Entendo que minha participação é voluntária e que sou livre para retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar dar explicações, e sem sofrer prejuízo ou ter meus direitos afetados.

() Aceito

() Não aceito

APÊNDICE 3: MAPA DE CÓDIGOS – ANÁLISE TEMÁTICA



APÊNDICE 4: LISTA DE TEMAS, CÓDIGOS E FREQUENCIA DE OCORRENCIA

Tema / Código	Refs	Descrição
Perfil		Dados relacionados ao perfil socioeconômico das trabalhadoras do SUAS
Cuidado com a família	4	Prioridade para o cuidado de familiares que necessitam.
Relações de Trabalho		Formas de contratação e suas implicações para o trabalho.
Gestão do Trabalho	40	Avaliação da Gestão do Trabalho no SUAS de Niterói.
Saúde Mental	32	Fatores que influenciam a saúde mental.
Falta de tempo para autocuidado	31	Limitações de tempo para realizar atividades de autocuidado.
Precarização das condições do trabalho	24	Condições precárias/inadequadas de realização do trabalho profissional.
Autocuidado	18	Alimentação, atividade física etc.
Sobrecarga	18	Quanto as trabalhadoras se sentem sobrecarregadas.
Limitações financeiras ao autocuidado	18	Falta de recursos para custear alimentação adequada, atividade física, lazer etc.
Recursos humanos insuficientes	16	Falta de equipe adequada e qualificada para execução dos serviços e programas.
Segurança e saúde das trabalhadoras	14	Falta de normas e procedimentos que visam a prevenção de doenças ocupacionais, acidentes de trabalho e a proteção da integridade física das trabalhadoras.
Estresse e esgotamento	13	Estresse e esgotamento físico e mental das trabalhadoras.
Lazer	12	Atividades realizadas pelas trabalhadoras e suas famílias.
Motivação	10	Fatores que contribuem ou prejudicam a motivação da trabalhadora
Acúmulo de funções	9	Trabalhadora exerce atividades de um cargo diferente, além das suas próprias funções.
Adoecimento	9	Situações que provocam/agravam o adoecimento.
Uso de medicamentos	9	Utilização de medicamentos controlados e/ou uso contínuo.
Precarização das relações de trabalho	6	Múltiplos tipos de vínculo, com disparidades entre si.

Saúde Física	5	Fatores que interferem na saúde física.
Duplo/triplo vínculo	4	Profissionais que possuem mais de um vínculo empregatício.
Cuidados em saúde mental	4	Limitações ao cuidado em saúde mental e realização de psicoterapia.
Insalubridade	4	Condições de trabalho insalubres.
Compromisso ético-político	4	Ações guiadas pelo compromisso com a classe trabalhadora.
Expressões da Questão Social para as trabalhadoras	1	Expressões que são percebidas nas relações de trabalho.
Remuneração e Valorização		Valorização financeira e simbólica.
Valorização e reconhecimento profissional	12	Busca pelo reconhecimento dos serviços prestados que inclui, mas não se restringe a remuneração.
Remuneração	9	Remuneração adequada/insuficiente.
PCCS	3	Plano de Cargos, Carreiras e Salários do SUAS
Trabalho e Educação Permanente		Necessidades de formação e capacitação para qualificação da atuação.
Qualificação	24	Estado de ser qualificado ou ter as habilidades, conhecimentos e competências necessários para realizar uma determinada tarefa, função ou trabalho.
Limites à qualificação ofertada	20	Incompatibilidade de horários, não liberação da chefia, outros vínculos, equipes reduzidas, falta de tempo.
Defesa dos direitos dos usuários	13	Aprimoramento com vistas ao impacto na vida dos usuários e na defesa de seus direitos. Qualidade e efetividade das ações.
Retorno financeiro	13	Objetivo de melhoria salarial.
Pensar a realidade e o trabalho profissional	4	Processo de adquirir conhecimento, habilidades, experiência ou compreensão através do estudo, da prática ou da experiência.
Disseminar conhecimento	3	Colaborar com a circulação de conhecimento /saberes da academia, espaços públicos, sociedade civil e militância.
Ascensão profissional	3	Busca pelo desenvolvimento na carreira.
Desempenho	2	Busca pela melhoria do desempenho profissional.
Duplo/triplo vínculo	1	Profissionais que possuem mais de um vínculo empregatício
Desafios Cotidianos		Desafios enfrentados no cotidiano de trabalho.
Intensificação do trabalho e aumento da demanda	34	Aumento da demanda e/ou intensificação do trabalho.

Condições de trabalho na pandemia	31	Alterações nas condições de trabalho a partir da pandemia.
Infraestrutura e recursos materiais insuficientes e/ou inadequados	26	Infraestrutura inadequada dos equipamentos e falta de materiais.
Violações de direitos das trabalhadoras	22	Assédio, desrespeito, racismo, machismo etc.
Relação com a Gestão	17	Possibilidade e efetividade do diálogo. Formas de interação.
Uso excessivo das TICs	9	Uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação para o trabalho.
Fragilidade dos processos de trabalho	8	Falta ou fragilidade de processos/fluxos de trabalho.
Planejamento	5	Limites e dificuldades enfrentadas causadas pela falta ou ineficiência do planejamento.
Agudização das expressões da Questão Social	3	Manifestações da agudização das expressões da Questão Social.
Relações interpessoais e/ou hierárquicas	3	Dificuldades no relacionamento entre a equipe e com superiores hierárquicos.
Percepção sobre a Qualidade dos Serviços		Como as trabalhadoras percebem a (in)satisfação da população usuária.
Atendimento de qualidade aos usuários	27	(In)viabilidade de um atendimento de acordo com o que é previsto nas normativas e considerando o compromisso ético-político dos profissionais do SUAS, e das categorias profissionais.
Articulação entre os serviços e com a rede socioassistencial	8	Necessidade e entraves.
Garantia de direitos	3	Ações que visam garantir o acesso da população usuária aos seus direitos sociais.
Mobilização e organização		Capacidade das trabalhadoras em se unir/organizar enquanto tal e pleitear direitos e melhores condições.
Limites à mobilização e participação	56	Reconhecimento de estratégias de mobilização coletiva e limites à sua efetivação.
Estratégias frente à falta de recursos:	2	Possibilidades de estratégias desenvolvidas de forma coletiva ou individual e como as trabalhadoras as definem.
Individuais	21	Estratégias individuais.
Coletivas	18	Estratégias coletivas.
FMTSUAS	14	Participação ou conhecimento do FMTSUAS.
Mobilização coletiva	9	Identificar a presença nos espaços coletivos de participação.

ANEXOS

ANEXO 1: PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA (CEP HUMANAS/UFF)

UNIVERSIDADE FEDERAL
FLUMINENSE HUMANAS - UFF



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Quanto valem as trabalhadoras do SUAS? Os impactos das condições de trabalho sobre a vida das mulheres que promovem acesso a direitos

Pesquisador: LUANA REIS ANDRADE

Área Temática:

Versão: 4

CAAE: 71586123.0.0000.8160

Instituição Proponente: Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.558.761

Apresentação do Projeto:

Trata-se de projeto de doutorado do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, visa compreender quais são as condições de trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do município de Niterói e como tais condições impactam na vida das trabalhadoras e nos serviços prestados à população. Para isso, pretende analisar as condições de trabalho no SUAS enquanto expressão da "questão social"; compreender a nova morfologia do trabalho, considerando as particularidades da formação do mercado de trabalho brasileiro; avaliar a Política de Assistência no contexto de desmonte da proteção social; compreender as particularidades do SUAS de Niterói e sua eficiência na implementação da Gestão do Trabalho; analisar as condições de trabalho no SUAS de Niterói, analisando sua eficiência na Gestão do Trabalho e investigar a percepção dos profissionais do SUAS em Niterói sobre a qualidade dos serviços oferecidos, como reflexo da eficiência da Gestão do Trabalho. O estudo se baseia no materialismo histórico-dialético, considerando as três categorias fundamentais do método, a saber: totalidade, contradição e mediação, considerando que na sociedade burguesa, essas categorias são fundamentais para a compreensão da dinâmica social. Quanto aos procedimentos metodológicos, o estudo se caracteriza como um estudo de caso, e terá uma abordagem quanti-qualitativa, através da coleta de dados estatísticos, pesquisa documental e pesquisa de campo, que consistirá na aplicação de um questionário às trabalhadoras do SUAS que desejarem participar, após leitura e aceitação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. A hipótese inicial é

Endereço: Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha
Bairro: GRAGOATA **CEP:** 24.210-346
UF: RJ **Município:** NITERÓI
Telefone: (21)2629-5119 **E-mail:** eticahumanas.comite@id.uff.br

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE HUMANAS - UFF



Continuação do Parecer: 6.558.761

de que as condições precárias de trabalho no SUAS vão impactar diretamente à execução e a qualidade dos atendimentos, a sua proporção será investigada durante a pesquisa.

Objetivo da Pesquisa:

OBJETIVO GERAL:

- Analisar as condições de funcionamento da Gestão do Trabalho no SUAS de Niterói, identificando seus impactos para as trabalhadoras e na qualidade dos serviços prestados.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Analisar as condições de trabalho no SUAS enquanto expressão da "questão social";
- Compreender a nova morfologia do trabalho, considerando as particularidades da formação do mercado de trabalho brasileiro;
- Avaliar a Política de Assistência no contexto de desmonte da proteção social;
- Compreender as particularidades do SUAS de Niterói e sua eficiência na implementação da Gestão do Trabalho;
- Analisar as condições de trabalho no SUAS de Niterói, analisando sua eficiência na Gestão do Trabalho.
- Investigar a percepção dos profissionais do SUAS em Niterói sobre a qualidade dos serviços oferecidos, como reflexo da eficiência da Gestão do Trabalho.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos e Benefícios

Riscos:

Os possíveis riscos decorrentes da pesquisa são classificados como mínimos, sendo relacionados a um possível desconforto ou constrangimento por abordar o perfil e o trabalho profissional da participante, fadiga no preenchimento dos dados ou falta de disponibilidade de tempo para responder ao instrumento. Buscou-se otimizar o questionário, mantendo o mínimo necessário para essa investigação. Além disso, o formulário eletrônico será configurado para não solicitar/coletar nenhum dado pessoal ou de contato (nome, número de documento, e-mail, telefone ou outro) a fim de impossibilitar a identificação das participantes. Ainda assim, caso apresente algum incômodo durante o procedimento de resposta às perguntas, será garantido o direito a interromper ou desistir a qualquer momento de participar da pesquisa, sem qualquer prejuízo e ou necessidade de justificativa.

Além disso, as pesquisadoras disponibilizarão suporte em caso de necessidade, inclusive

Endereço: Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha	
Bairro: GRAGOATA	CEP: 24.210-346
UF: RJ	Município: NITERÓI
Telefone: (21) 2629-5119	E-mail: eticahumanas.comite@id.uff.br

UNIVERSIDADE FEDERAL
FLUMINENSE HUMANAS - UFF



Continuação do Parecer: 6558.761

providenciando encaminhamento para atendimento psicológico, jurídico ou outros. Outro risco se refere à proteção de dados em meio virtual, envolvendo privacidade e confidencialidade. Como forma de prevenção, o formulário será anônimo (opção de coleta de e-mails desativada), garantindo a não identificação nominal no formulário nem no banco de dados gerado, a fim de garantir o seu anonimato. Também serão adotadas formas de não identificação das participantes (anonimização e pseudonimização), para os casos em que, mesmo sem identificação nominal, a combinação de dados sensíveis possibilite a identificação de indivíduos. Para a proteção de dados, utilizaremos protocolos de segurança, incluindo firewalls, autenticação/autorização e gestão de acesso (acesso restrito aos membros da equipe de pesquisa autorizados – discente e orientadora). Após a conclusão da coleta de dados, será realizado o download dos mesmos para um dispositivo eletrônico local, apagando todo e qualquer registro de qualquer plataforma virtual, ambiente compartilhado ou "nuvem", para afastar a possibilidade de algum acesso não autorizado. Em todos os casos, diante de um eventual dano e/ou prejuízo material ou imaterial decorrente da pesquisa, será garantida a indenização ao participante.

Benefícios:

A qualidade das condições de trabalho influencia diretamente a forma como as profissionais irão atender e acolher os usuários do SUAS, sobretudo com o aumento exponencial da demanda a partir da pandemia de covid-19. Sua adesão à Pesquisa permitirá um delineamento mais exato dessas condições, com a análise e reflexão sobre suas repercussões, contribuindo para a valorização dessas profissionais e apontando para a necessidade do fortalecimento da Política de Assistência Social.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Referente à análise das pendências do parecer anterior e respondidas pela pesquisadora, informamos:

1- Pendência 1 - Reveja e atualize o tempo de resposta das(os) participantes, diante do volume de perguntas abertas e fechadas que demandarão tempo para resposta. No momento, a previsão está de 15min. Resposta à pendência 1: Foi cronometrado o tempo para resposta, chegando-se ao tempo de 16 minutos e 36 segundos. Considerando as diferenças pessoais, e eventuais dificuldades com a utilização de recursos tecnológicos, a estimativa foi alterada para 20-30

Endereço: Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha
Bairro: GRAGOATA **CEP:** 24.210-346
UF: RJ **Município:** NITERÓI
Telefone: (21) 2629-5119 **E-mail:** eticahumanas.comite@id.uff.br

Continuação do Parecer: 6.558.761

minutos. TCLE foi modificado e anexado, e também foi alterado no arquivo do projeto (apêndice A) e na Plataforma Brasil.

PENDÊNCIA ATENDIDA – ALTERAÇÃO NO PROJETO E NO TCLE

2 – Pendência 2 - Rever e definir como será realizada a coleta dos dados: totalmente em ambiente virtual ou se alguma fase presencialmente. Tanto no projeto detalhado, quanto na Plataforma Brasil e TCLE, estão presentes as seguintes informações: "você deverá assinar este Termo, recebendo uma via assinada pelo pesquisador, a qual você deverá guardar"; "Ao clicar no botão 'Aceito' você estará assinando virtualmente o presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Uma das vias permanece com a (o) participante e a outra fica com a pesquisadora. Para obter sua via desse termo, basta imprimir esta página"; "OBS: Duas vias devem ser feitas, uma para o usuário e outra para o pesquisador".

Considerando que a pesquisadora informou que a pesquisa ocorrerá totalmente em ambiente virtual; considerando a responsabilidade da pesquisadora que informou na Carta Resposta: Resposta à pendência 2: Incluída a informação de que a pesquisa se dará totalmente em ambiente virtual. Redação corrigida, tirando os trechos que poderiam dar a impressão de coleta de dados presencial. TCLE foi modificado e anexado, e também foi alterado no arquivo do projeto (apêndice A) e na Plataforma Brasil. Encaminhamos PENDÊNCIA ATENDIDA, com pedido que a pesquisadora remova dos documentos o seguinte texto: "você deverá assinar este Termo, recebendo uma via assinada pelo pesquisador, a qual você deverá guardar"

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Vide campo "Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações".

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Diante do exposto, o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP, de acordo com as atribuições definidas na Resolução CNS Nº 510/2016, na Resolução CNS Nº 466/2012, e na Norma Operacional CNS Nº 001/2013, manifesta-se pela aprovação do protocolo de pesquisa proposto.

Endereço: Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha
Bairro: GRAGOATA **CEP:** 24.210-346
UF: RJ **Município:** NITERÓI
Telefone: (21) 2629-5119 **E-mail:** eticahumanas.comite@id.uff.br

**UNIVERSIDADE FEDERAL
FLUMINENSE HUMANAS - UFF**



Continuação do Parecer: 6.558.761

Ressalta-se que toda proposta de modificação ao projeto original deve ser encaminhada como emenda ao Sistema CEP/CONEP pela Plataforma Brasil, com a descrição e a justificativa das alterações. Ao final da edição do cadastro na Plataforma, no item "Justificativa da Emenda", o pesquisador deve identificar de forma clara e sucinta a parte do protocolo a ser modificado e suas justificativas.

Ressalta-se, ainda, que cabe ao pesquisador responsável encaminhar os relatórios parciais e final da pesquisa, por meio da Plataforma Brasil, via notificação do tipo "relatório" para serem devidamente apreciadas no CEP, conforme Norma Operacional CNS Nº . 001/13, item XI.2.d.

Solicita-se que antes do envio do Relatório Final ou Parcial na Plataforma Brasil o (a) pesquisador (a) efetue os seguintes passos: 1. Faça o download do Formulário de Envio de Relatório Parcial ou Relatório Final, na página do CEP Humanas UFF no seguinte link: <http://cephumanas.sites.uff.br/formulario-para-envio-de-relatorio-final-ou-parcial-de-pesquisa/>. 2. Preencha o formulário. 3. Anexe o Formulário na plataforma brasil juntamente com o Relatório Final ou Parcial.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2178891.pdf	31/10/2023 21:06:08		Aceito
Outros	CartaRespostaMODIFICADOmodificado.doc	31/10/2023 21:04:39	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoLuanaReisAndradeMODIFICADO MODIFICADOmodificado.docx	31/10/2023 21:03:55	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEluanareisandradeMODIFICADOmodificadomodificado.doc	31/10/2023 21:03:02	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
Outros	CartaRespostaMODIFICADO.doc	23/09/2023 11:39:42	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
Outros	QuestionarioDefinitivo.docx	23/09/2023 11:39:18	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoLuanaReisAndradeMODIFICADO MODIFICADO.docx	23/09/2023 11:36:38	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento /	TCLEluanareisandradeMODIFICADOmodificado.doc	23/09/2023 11:36:15	LUANA REIS ANDRADE	Aceito

Endereço: Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha
Bairro: GRAGOATA **CEP:** 24.210-346
UF: RJ **Município:** NITERÓI
Telefone: (21) 2629-5119 **E-mail:** eticahumanas.comite@id.uff.br

**UNIVERSIDADE FEDERAL
FLUMINENSE HUMANAS - UFF**



Continuação do Parecer: 6.558.761

Justificativa de Ausência	TCLEluanareisandradeMODIFICADOmodificado.doc	23/09/2023 11:36:15	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
Outros	CartaResposta.doc	10/08/2023 10:32:17	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoLuanaReisAndrade.docx	10/08/2023 10:30:26	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoLuanaReisAndradeMODIFICADO.docx	10/08/2023 10:29:57	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEluanareisandrade.doc	10/08/2023 10:29:34	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEluanareisandradeMODIFICADO.doc	10/08/2023 10:29:13	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
Outros	cartaconvite.docx	07/08/2023 22:45:05	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	DECLARACAODEANUENCIASMASES.pdf	07/08/2023 22:43:04	LUANA REIS ANDRADE	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto1.pdf	13/07/2023 15:36:22	LUANA REIS ANDRADE	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

NITEROI, 06 de Dezembro de 2023

Assinado por:
MONICA MARIA GUIMARAES SAVEDRA
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha
Bairro: GRAGOATA **CEP:** 24.210-346
UF: RJ **Município:** NITEROI
Telefone: (21)2629-5119 **E-mail:** eticahumanas.comite@id.uff.br