



SUBSÍDIOS TEÓRICOS E NORMATIVOS PARA A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SUAS/BH (PARTE 1)

Trabalho desenvolvido em parceria com os gestores da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS (GGTEP) da Subsecretaria de Assistência Social (SUASS), Prefeitura de Belo Horizonte), no âmbito das disciplinas Laboratório de Gestão Pública e Laboratório de Gestão e Políticas Públicas, ministradas no Curso de Gestão Pública no primeiro semestre de 2023.

Belo Horizonte

2023

Equipe Técnica

Ana Carolina Pereira da Silva

André Lanna Dutra Laudares

Erica Alves Pereira

Julia Morais Buzato

Thiago Vinícius Andrade dos Santos

Orientação

Prof^a Geralda Luiza de Miranda (Departamento de Ciência Política)

Belo Horizonte

2023

RESUMO

O presente trabalho é focado na Política Municipal de Educação Permanente no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Belo Horizonte. O objetivo principal é fornecer uma base teórica inicial, bem como sistematizar normas e regras que subsidiem o planejamento dessa política, em que serão mobilizadas metodologias que incorporem a participação social e a construção de consensos, em consonância com a configuração normativa e organizacional do SUAS.

Para atingir tais objetivos, foram utilizados métodos de pesquisa bibliográfica e levantamento de legislação e regulamentos pertinentes ao tema. O trabalho está estruturado em uma introdução e três capítulos. No primeiro capítulo, são apresentadas diferentes concepções de trabalho e as contribuições do serviço social na temática. O segundo capítulo aborda a capacitação como estratégia de gestão do trabalho na Política de Assistência Social. Já o terceiro capítulo discute os conceitos de plano, planejamento governamental e planejamento de políticas públicas. Ao final desse capítulo, é feita a sistematização do arcabouço normativo da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS e apresentado o funcionamento do arcabouço normativo e da estrutura organizacional no município de Belo Horizonte.

Dessa forma, o trabalho busca contribuir para a compreensão e implementação da educação permanente como uma estratégia de desenvolvimento e aprimoramento contínuo dos profissionais envolvidos no SUAS em Belo Horizonte, promovendo assim uma prática mais qualificada e efetiva no campo da Assistência Social.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Permanente; Gestão do Trabalho; Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Política Pública; Assistência Social.

ABSTRACT

The present work focuses on the Municipal Policy of Continuing Education within the scope of the Unified Social Assistance System (SUAS) in Belo Horizonte. The main objective is to provide an initial theoretical foundation and systematize norms and rules that support the planning of this policy, incorporating methodologies that involve social participation and consensus-building, in accordance with the normative and organizational configuration of SUAS.

To achieve these objectives, methods of bibliographic research and surveying relevant legislation and regulations on the topic were used. The work is structured into an introduction and three chapters. The first chapter presents different conceptions of work and the contributions of social work in the subject matter. The second chapter addresses capacity building as a work management strategy in the Social Assistance Policy. The third chapter discusses the concepts of plan, governmental planning, and public policy planning. At the end of this chapter, the normative framework of the National Policy of Continuing Education within SUAS is systematized, and the functioning of the normative framework and organizational structure in the municipality of Belo Horizonte is presented.

Therefore, the work seeks to contribute to the understanding and implementation of continuing education as a strategy for the ongoing development and improvement of professionals involved in SUAS in Belo Horizonte, thus promoting a more qualified and effective practice in the field of Social Assistance.

KEYWORDS: Lifelong Education; Work Management; Unified Social Assistance System (SUAS); Public Policy; Social Assistance.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
1. O TRABALHO NAS CIÊNCIAS HUMANAS E OS DESAFIOS DE SUA GESTÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	1
1.1 As diferentes concepções de trabalho nas Ciências Humanas	1
1.2 Os desafios da gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social - SUAS	9
2. A CAPACITAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DO TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	12
2.1 Educação permanente e interdisciplinaridade como princípios da capacitação ...	14
3. A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	17
3.1 Plano, Planejamento e Planejamento participativo	17
3.2 Política pública e seus instrumentos: programas e projetos	23
3.2.1 <i>Política pública</i>	23
3.2.2 <i>Programas e projetos</i>	25
3.3 A Política de Educação Permanente no SUAS	26
3.3.1 <i>O arcabouço normativo da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS)</i>	27
3.3.2 <i>A Política de Educação Permanente do SUAS em Belo Horizonte: arcabouço normativo e estrutura organizacional</i>	28
REFERÊNCIAS	32

INTRODUÇÃO

A Política Municipal de Educação permanente, a ser construída nos moldes previstos estabelecidos pela Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS), de 2013, pelas resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e resoluções estaduais, é um mecanismo de extrema importância para qualificação dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte - SUAS/BH, devendo ser objeto de constante aprimoramento por parte da equipe da Assistência Social, em interlocução com a Mesa Municipal de Gestão do Trabalho, Núcleo Municipal de Educação Permanente e Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Em atenção à PNEP/SUAS, a Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS (GGTEP), da Subsecretaria de Assistência Social (SUAS), da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), apresentou ao Programa Imersão no Campo de Públicas: o Curso de Gestão Pública e a Prática Profissional, a demanda de apoio aos gestores para elaboração de subsídios teóricos, normativos e metodológicos para a construção do Plano Municipal de Educação Permanente referido ao período de 2024 a 2025.

Diante disso, a demanda foi submetida a uma equipe de alunos matriculados nas disciplinas Laboratório de Gestão Pública e Laboratório de Gestão e Políticas Públicas B. Com a anuência dos parceiros, o trabalho foi dividido em duas etapas, sendo a primeira, relativa aos subsídios teóricos e normativos, e, a segunda, relativa aos subsídios metodológicos. Este relatório apresenta o trabalho desenvolvido na primeira etapa.

O relatório está organizado em 3 capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro capítulo traz uma contextualização teórica das concepções do trabalho consolidadas por Weber e Karl Marx, além das perspectivas psicológicas e os desafios do campo da Assistência Social. No segundo capítulo avançam as discussões que envolvem o trabalho na AS, ressaltando aspectos relacionados à capacitação e educação permanente. Por fim, no terceiro capítulo são apresentados os instrumentos de planejamento que disciplinam e tornam a política de educação permanente factível dentro da gestão pública. Neste capítulo menciona-se também as diretrizes legais que orientam o SUAS e como são traduzidas no contexto do município de Belo Horizonte.

1. O TRABALHO NAS CIÊNCIAS HUMANAS E OS DESAFIOS DE SUA GESTÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Elster (1919) afirma que o trabalho é “uma palavra superdefinida na qual foram inseridos tantos significados diferentes que quase não há mais nenhum significado particular” (p. 1). A frase remete para o consenso de que o conceito de trabalho é complexo e multifacetado, suas distintas concepções e dimensões são resultados de processos de criação histórica e alteram-se à medida que se alteram as organizações sociais, políticas, as relações de produção e as dimensões de interesse (econômica, sociológica, cultural, política, psicológica etc.).

O trabalho foi, por muito tempo, considerado como uma atividade vil, desprovida de qualquer caráter positivo e sempre relegada a uma parcela desprezada da sociedade. No mundo moderno, com o desenvolvimento dos meios produtivos, da tecnologia e do Direito, desponta o discurso do trabalho e a figura do trabalhador. Argumenta-se que o trabalho é uma atividade formadora de sentido positivo particular e coletivo, símbolo de *status* e realização pessoal e alcança todas as camadas da sociedade de distintas formas.

Uma vez que o trabalho envolve necessariamente indivíduos e, portanto, seres complexos, restou-se pertinente analisar as contribuições teóricas das Ciências Humanas, que estudam as complexidades e peculiaridades da sociedade humana, procurando compreender suas relações, suas criações e os fenômenos sociais, históricos e culturais que as compõem. Desse modo, na primeira seção, são apresentadas as concepções de trabalho de acordo com áreas das humanidades que mais se aproximam de nosso objeto de estudo: a Filosofia e Economia Clássica, as Ciências Sociais e a Psicologia; na segunda seção, o foco é colocado nas concepções de trabalho predominantes no campo da Assistência Social e nos desafios que se colocam à sua gestão.

1.1 As diferentes concepções de trabalho nas Ciências Humanas

Na antiguidade clássica, o trabalho, apesar de necessário, era visto como algo negativo, penoso, que limitava a liberdade dos indivíduos e os detinha do desenvolvimento de habilidades intelectuais, artísticas, físicas, da contemplação e outras virtudes. O trabalho era uma atividade

realizada apenas por escravos e de função unicamente produtiva. O ócio era a condição almejada nas sociedades gregas e romanas.

Durante a Idade Média, perdurou por muito tempo a visão religiosa católica do trabalho como uma penalidade, um mal necessário que dá ao homem acesso ao divino e à salvação. Lutero (1483-1546) e outros teólogos que surgem pós Reforma Protestante abrem novos caminhos em direção à Idade Moderna ao atribuir novo sentido ao trabalho: um dever divino, agora não mais como uma penalidade, mas algo inerente à natureza humana. O trabalho torna-se uma bênção e uma vocação que beneficia o homem e a sociedade; o ócio, antes cultuado, transforma-se em pecado. Essa visão positiva do trabalho alcança os diferentes campos das Ciências Humanas, incluindo a Economia e a Filosofia, as Ciências Sociais, a Psicologia e o Serviço Social.

Na Economia Clássica e Filosofia, autores como John Locke (1632-1704), Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1779-1823) e John Stuart Mill (1806 - 1873) entendem o trabalho como fonte de toda a riqueza produzida e de valores sociais. O trabalho livre e assalariado seria garantidor de justiça e realização pessoal. A Filosofia, por seu turno, entende o trabalho como algo bidimensional, objetivo e subjetivo, ou seja, o significado de trabalho extrapola a noção de produção de riqueza e bens de consumo. A dimensão objetiva engloba o conjunto de práticas, recursos e técnicas que o homem utiliza para produzir. A dimensão subjetiva dá sentidos ao trabalho, elevando-o da condição de mera prática produtiva até o *status* de expressão do ser, da dignidade e vocação. Sobre essas dimensões, Strefling (2006) diz:

O trabalho, em sentido objetivo, constitui o aspecto contingente da atividade do homem, que varia incessantemente nas suas modalidades com o mudar das condições técnicas, culturais, sociais e políticas. Em sentido subjetivo, se configura, por seu turno, como a sua dimensão estável, porque não depende do que o homem realiza concretamente, nem do gênero de atividade que exerce, mas só e exclusivamente da sua dignidade de ser pessoal (STREFLING, 2006, p. 772).

As primeiras perspectivas sociológicas de análise do trabalho são encontradas em Durkheim (1858 – 1917), Marx (1813 – 1873) e Weber (1864 – 1920), autores que compõem o chamado tripé da Sociologia. A partir da produção desses e outros autores clássicos, os estudos sobre trabalho, organização social e divisão do trabalho tomaram forma.

Durkheim, em sua obra “Da Divisão do Trabalho Social” (1893), analisou as funções sociais do trabalho e seu papel como um dos fatores geradores de agrupamento da sociedade. O

trabalho é um fato social gerador de solidariedade que une a sociedade. O autor trata a sociedade como um organismo vivo e observa que, à medida que aumenta a especialização das tarefas devido o avanço da sociedade industrial, a consciência coletiva perde sua capacidade de regulação na sociedade e gera um estado de anomia, situação em que o corpo social adocece por falta de cooperação entre os indivíduos e rompimento dos laços sociais. Dessa forma, a divisão social do trabalho, através da consciência coletiva, assumiria papel de coordenação e regulação das relações sociais. Sendo assim, a divisão social do trabalho não está limitada ao caráter econômico e material que visa aumento da produtividade, uma vez que possui um caráter moral. No decorrer da obra, Durkheim aborda conceitos como solidariedade mecânica e orgânica, que variam conforme o nível de complexidade das sociedades. A solidariedade mecânica é típica de sociedades pré-capitalistas, caracterizadas, segundo o autor, pelo baixo nível de dependência entre indivíduos, baixo desenvolvimento da divisão social do trabalho e alto nível de identificação entre os sujeitos. À medida que sociedades começam a se industrializar, a identificação entre os sujeitos diminui, a divisão social do trabalho e a dependência entre os indivíduos crescem e, assim, a solidariedade passa a ser orgânica, que é a solidariedade própria da sociedade capitalista. Em síntese, a divisão social trabalho, na obra durkheimiana, promove a coesão social, uma vez que organiza as relações de interdependência das partes envolvidas e gera cooperação.

Diferentemente de Durkheim, para Karl Marx, o trabalho é a atividade humana de se apropriar da natureza, de transformar e produzir valores de uso. Em uma definição positiva, o trabalho é a atividade vital que produz aquilo que foi antecipadamente idealizado, transformando não só a natureza, mas o próprio homem, em uma relação dialética. Ou seja, à medida em que modifica a natureza, o homem também se auto modifica, subjetiva e intersubjetivamente. Ainda, segundo Marx, o trabalho é aquilo que diferencia os homens dos animais, pois o gênero humano é capaz de produzir seus meios de existência de forma consciente, racional, universal e a partir de sua vontade. Essas e outras capacidades diferenciam a atividade produtiva humana da atividade animal. É a partir dessa produção que os homens concebem a vida material e imprimem significados. Desse modo, diz Marx, “quando se fala do trabalho, está-se tratando, imediatamente, do próprio homem” (2004, p. 89).

O sentido negativo do trabalho, atribuído por Marx, está relacionado à atividade inserida no contexto do sistema capitalista. A sociedade, no modo de produção capitalista, está dividida em dois grupos antagônicos, a burguesia, detentora dos meios de produção, que visa o lucro, e a classe proletária, desprovida dos meios de produção. A classe proletária não tem outra opção

senão vender sua força de trabalho, produzindo, além do valor de trabalho, bens que serão comercializados, gerando a mais-valia. Como já mencionado, no entendimento de Marx, o trabalho modifica não só a natureza, mas também o homem. Contudo, à medida que perde o controle e conhecimento sobre a atividade que desempenha, o trabalhador é alienado de sua produção e de si mesmo, o que transforma o trabalho em algo fetichizado e estranho, tornando o homem miserável. Segundo Marx, no capitalismo, “[o] trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria” (2004, p.80). Em contraposição a Durkheim, que percebe a divisão social do trabalho como fator de coesão e estabilidade, em Marx, essa lógica apenas evidencia a exploração do sistema capitalista.

Por fim, para Weber, em “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” (1905), aponta a valorização do trabalho a partir da Reforma Protestante. Analisando o desenvolvimento de países europeus, o autor busca demonstrar que o comportamento preconizado pelo protestantismo calvinista, que reverencia o trabalho racional e a vocação como elementos para a salvação da alma, criou uma série de práticas racionalizadoras que modificaram o domínio econômico. Destaca-se na doutrina calvinista o princípio da predestinação: o único indício terreno da salvação é o trabalho de moral ascética. O estilo de vida que nega “práticas mundanas”, o ócio e a preguiça, e busca o trabalho disciplinado e racional deve ser o objetivo prioritário daqueles que são salvos. Essa conduta tem reflexos na esfera econômica e na divisão do trabalho, gerando terreno fértil ao desenvolvimento econômico e ao empreendedorismo. O trabalho, além de gerar bens e lucros, dá a certeza da salvação da alma. Nessa perspectiva, o trabalho tem caráter positivo, visto que se relaciona com uma noção de vocação e autorrealização (WEBER, 1905). Assim, diferentemente de Marx, para Weber não existe esfera que seja causa última das coisas: todas se interseccionam e se influenciam no movimento dos sujeitos. Com essa percepção expandida das esferas sociais e da capacidade de influência que umas têm sobre as outras, foi possível detectar o impacto do protestantismo ascético e de outros fatores na formulação do capitalismo ocidental, tal como ele é.

Com o desenvolvimento econômico e tecnológico das sociedades ao longo do século XX e as crises econômicas das décadas de 1980 e 1990, os sentidos atribuídos ao trabalho pelos clássicos Durkheim, Marx e Weber passaram por revisões e o próprio exercício e organização do trabalho enfrentou reconfigurações. Conforme Sachuk e Araújo (2007), “histórica e politicamente a humanidade se estrutura, quase em sua totalidade, em função do conceito de trabalho” (p. 54). Portanto, em busca de compreender os contextos e relações de trabalho na

sociedade capitalista pós-moderna, deve-se buscar compreender as novas perspectivas de trabalho e os sentidos a ele atribuídos ao longo do processo de criação histórica.

Com o avanço da maquinaria no século XX e os estudos de Frederik W. Taylor, que visava o aumento da produtividade nas fábricas através de processos metódicos, econômicos, bem definidos e racionais, atribuíam ao trabalho o caráter apenas produtivo, sem o aspecto da vocação como motivação. Sobre o taylorismo, Araujo e Taegtow (2008) dizem que o modelo

visou ao aumento da produtividade no trabalho, evitando o desperdício de tempo, economizando mão-de-obra, suprimindo gastos desnecessários. O paradigma da racionalização, juntamente com a mecanização, oportunizou a separação dos aspectos intelectuais e manuais do trabalho. Assim, o ser humano trabalhava não porque gostava, mas como recurso à sobrevivência e, consecutivamente, as recompensas econômicas eram sua única motivação (p. 48).

Em diálogo com a teoria marxista, Codo (1984) reconhece o trabalho como atividade intrinsecamente ligada à natureza humana e geradora de significado, à medida que transforma a natureza e a vida do homem. O trabalho tem capacidade de alterar a percepção do homem sobre a natureza e sobre si, em um movimento de dupla transformação.

Segundo Borges (1999, *apud* SACHUK, ARAUJO, 2007, p. 60), com o desenvolvimento da indústria fordista-taylorista surge uma concepção gerencialista do trabalho que se baseia na busca pela “estabilidade no emprego, dos programas assistenciais e/ou de benefícios e da promoção das relações interpessoais, amenizar as consequências indesejáveis do capitalismo tradicional” (BORGES, 1999, p. 85). Para Tolfo e Piccinini (2007), trabalho pode ser definido como “a representação social que a tarefa executada tem para o trabalhador, seja individual (a identificação de seu trabalho no resultado da tarefa), para o grupo (o sentimento de pertença a uma classe unida pela execução de um mesmo trabalho), ou social (o sentimento de executar um trabalho que contribua para o todo, a sociedade)” (2007, p. 40). Por fim, Antunes (2000) concebe que o trabalho, assim como a vida, deve ser dotado de sentido, não se limitando apenas a busca pela subsistência, mas também pelo contentamento. Segundo o autor,

uma vida cheia de sentido fora do trabalho supõe uma vida dotada de sentido dentro do trabalho. Não é possível compatibilizar trabalho assalariado, fetichizado e estranhado com tempo (verdadeiramente)

livre. Uma vida desprovida de sentido no trabalho é incompatível com uma vida cheia de sentido fora do trabalho. Em alguma medida, a esfera fora do trabalho estará maculada pela desefetivação que se dá no interior da vida laborativa (ANTUNES, 2000, p. 173).

Assim, nas Ciências Sociais contemporâneas, alinhando-se aos clássicos, o trabalho tem conotações positivas, abarcando possibilidades de realização subjetiva, liberdade e humanização.

Na perspectiva da Psicologia, o trabalho também é visto, em geral, de forma positiva. Discutindo o sentido do trabalho, Bendassolli e Tateo (2017) recordam falas de Bauman (1998) sobre o trabalho nas sociedades pré-modernas e modernas como “a classificação decisiva e crucial da qual se seguia tudo o mais relevante para a vida entre os outros” (BAUMAN, 1998, p 17. Tradução nossa). Ao falar sobre a sociedade pós-moderna, o autor diz que “a perspectiva de construir uma identidade vitalícia com base no trabalho é para a grande maioria das pessoas [algo] morto e enterrado” (BAUMAN, 1998, p 17. tradução nossa). Sobre a perda de significado do trabalho, Bendassolli e Tateo (2017) dizem que

A ideologia da flexibilidade, da inovação contínua e a busca pelo entusiasmo tornaram muito difícil a fixação da identidade de uma pessoa no campo deslizante do significado do trabalho. O trabalho torna-se assim uma das muitas mercadorias que nós, enquanto consumidores, procuramos na "caça onipresente à experiência (BENDASSOLI e TATEO, 2017, p. 136).

Pioneiros nos estudos sobre trabalho e qualidade de vida no trabalho, Hackman e Oldhan (1975) entendem que o espaço organizacional deve promover ambiente com demandas diversificadas que exijam competências variadas; atividades não-alienantes com resultados identificáveis; e que ofereça *feedbacks* ao trabalhador sobre seu desempenho. A qualidade de vida no trabalho está ligada à percepção de que o trabalho desempenhado é significativo, relevante, ou seja, o trabalhador identifica-se individualmente com o trabalho desempenhado e satisfaz-se à medida que esse trabalho é significativo em sua percepção subjetiva.

A construção do significado do trabalho estaria, portanto, intrinsecamente relacionada à percepção subjetiva de cada indivíduo sobre si, suas práticas de trabalho e sobre o outro e suas práticas. Neves *et al.* (2016), citando outros autores, pontuam que:

Lima, Tavares, Brito *et al.* (2013) indicam que, para se entender o sentido do trabalho, é fundamental entender a subjetividade daquele que realiza as tarefas, ou seja, o trabalhador. Os autores entendem que o trabalho como vivência subjetiva admite múltiplas interações entre diferentes sujeitos em diferentes condições (homem, mulher, negro, pobre, PcD ou não, pessoas com melhores currículos ou não, com diferentes modos de pensar, sentir, trabalhar), evocando o entrelaçamento de diferentes elementos e modos de produzir e trabalhar (NEVES *et al.*, 2016, p. 325).

Dessa forma, o trabalho pode assumir distintos significados à medida que se distinguem os grupos, mesmo que estes desempenhem a mesma atividade no mesmo local.

O grupo de pesquisa canadense Meaning of Work International Research Team (MOW, 1987) buscou identificar variáveis que compreendessem os significados atribuídos ao trabalho. Segundo o grupo, o significado do trabalho é construído a partir de três dimensões: (1) centralidade, que versa sobre a identificação do indivíduo com o trabalho e seu envolvimento; (2) normas sociais a respeito dos direitos e deveres do trabalho, que diz respeito às normas e expectativas sobre o papel do trabalho; (3) os resultados valorizados de trabalho e metas laborais, esses resultados podem ser materiais ou simbólicos (MOW, 1987).

Percebe-se, portanto, que, nas Ciências Humanas, muitas são as percepções sobre trabalho e seus sentidos, não existindo um conceito único. O trabalho é uma dimensão da vida social que extrapola as noções de produção de bens e serviços e renda ao passo que atribui novos significados às relações sociais nas sociedades, influencia a construção da identidade e subjetividade dos indivíduos, molda a organização social ao estabelecer contratos e normas etc. Entender o que é trabalho para a Assistência Social é fundamental para os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em nível de organização, orientação, motivação e autorrealização.

O número de produções focadas na problemática vivenciada pela categoria de assistentes sociais e demais trabalhadores do SUAS é significativo. Pretende-se, nesta seção, apontar as principais concepções e desafios enfrentados por esse grupo de trabalhadores.

Com a democratização do país as políticas sociais foram reconhecidas como direito, dever estatal, ultrapassando o caráter de auxílio e assistencialismo até então atribuído. Apesar dos avanços alcançados a partir da Constituição Federal de 1988, o país estava fortemente inspirado por correntes neoliberais nas ações do Estado no campo social. Os ideais de Estado menos burocrático, mais ágil e econômico, preconizados pelos defensores da Reforma de Estado que se iniciou na década de 90, colocaram a Assistência Social em segundo plano e orientavam o

processo de privatização, terceirização e construção de parcerias público-privadas na prestação dos serviços.

A partir desses princípios, o mundo do trabalho passou a enfrentar novos desafios, à medida que emergiram novas tecnologias, novas dinâmicas de trabalho, contratos e organizações. O aumento do desemprego, da informalidade e do subemprego, a onda de terceirização e flexibilização do trabalho e relaxamento dos direitos trabalhistas passaram a compor “o binômio flexibilização/precarização e a perda da razão social do trabalho, com a reafirmação do lucro e da competitividade como estruturadores do mundo do trabalho a despeito do discurso e de programas de responsabilidade social” (FRANCO, DRUCK e SELIGMAN-SILVA, 2010, p. 233, *apud* RAICHELIS, p. 421).

Nesse contexto, cada vez mais, a contratação de assistentes sociais e outros trabalhadores têm se dado através de “processos de terceirização, de subcontratação de serviços individuais dos assistentes sociais por parte de empresas de serviços ou de assessoria (empresas ou microempreendedores), de “cooperativas” de trabalhadores, na prestação de serviços aos governos e organizações não governamentais, acenando para o exercício profissional privado (autônomo), temporário, por projeto, por tarefa, em função das novas formas de gestão das políticas sociais” (RAICHELIS, 2011, p. 431).

O entendimento era de que o trabalhador da Assistência Social ficou “submetido aos dilemas e constrangimentos comuns a todos os trabalhadores assalariados” (RAICHELIS, 2011, p. 425), visto que vende sua força de trabalho em troca de um salário. Da mesma forma, muitos dos desafios que os demais trabalhadores enfrentam também são enfrentados pelos trabalhadores da Assistência Social, e esses desafios se adensam quando, além das dificuldades impostas pela lógica do modelo de produção vigente, a política de Assistência Social é constantemente preterida em detrimento de outras políticas, o que impacta os trabalhadores e o resultado dos serviços prestados, visto que “a qualidade dos serviços socioassistenciais depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS” (NOB-RH/SUAS, 2011, p. 15).

Compreende-se, ainda, que o trabalhador social está inserido na dinâmica institucional e, assim, submetido à agenda institucional, sua cultura e instrumentos de constrangimento institucional. Nessa direção, Iamamoto (2007), afirma que

Em decorrência, o caráter social desse trabalho assume uma dupla dimensão: a) enquanto trabalho útil atende a necessidades sociais (que justificam a reprodução da própria profissão) e efetiva-se através de relações com outros homens, incorporando o legado material e intelectual de gerações passadas, ao tempo em que se beneficia das conquistas atuais das ciências sociais e humanas; b) mas só pode atender às necessidades sociais se seu trabalho puder ser igualado a qualquer outro enquanto trabalho abstrato-mero coágulo de tempo do trabalho social médio —, possibilitando que esse trabalho privado adquira um caráter social. (IAMAMOTO, 2007, p. 421 *apud* RAICHELIS, p. 424)

Das dinâmicas e agenda institucionais emergem os desafios para a gestão do trabalho no SUAS, conforme detalhado a seguir.

1.2 Os desafios da gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social - SUAS

No que se refere aos desafios da gestão do trabalho na Assistência Social, a publicação “Contribuições do Conjunto CFESS-CRESS ao debate sobre definição de Trabalhadores da Assistência Social” (2011) traz contribuições importantes para essa discussão. Essa publicação parte da constatação de que a Assistência Social é uma política pública que assegura direitos sociais. Sendo assim, deve contar com equipe multiprofissional que possa atuar de forma ampla, de modo a construir respostas profissionais às complexas e múltiplas demandas da realidade, que se objetivam nas necessidades sociais.

As discussões realizadas pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) (2011), acerca da gestão de trabalho no SUAS, ressaltam que as possibilidades de atuação profissional não podem ser desvinculadas das condições e processos em que se realiza o trabalho. Nesse sentido, as competências e atribuições profissionais devem se inserir na perspectiva da gestão do trabalho em seu sentido mais amplo, que contempla ao menos três dimensões indissociáveis: (i) as atividades exercidas pelos/as trabalhadores/as; (ii) as condições materiais, institucionais, físicas e financeiras; e (iii) os meios e instrumentos necessários ao seu exercício. No campo da Assistência social, consideram-se indispensáveis para atuação profissional três aspectos: (i) relações de trabalho estáveis; (ii) a garantia institucional; e (iii) condições e meios necessários

à realização das atividades. Assim sendo, percebe-se que as dimensões apontadas pelo CFSSS (2011) são essenciais para garantir o acesso da população às políticas públicas, que é a função dos trabalhadores que fazem parte da Assistência Social.

O CFSSS (2011) acrescenta pressupostos que afetam negativamente a prestação de serviços socioassistenciais, como a precarização do trabalho desses profissionais com baixos salários, elevada carga de trabalho, alta rotatividade e outros, que dificultam a efetivação da política. Reconhece que a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) e a implementação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) trouxeram valorização dos trabalhadores e preconiza a garantia de determinadas condições técnicas para que os profissionais tenham autonomia para tomar decisões de acordo com as particularidades de cada profissão, a liberdade para pesquisar e condições físicas para realização do trabalho.

Ainda sobre o trabalho no âmbito do SUAS, a publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o Programa de Capacitação dos Trabalhadores do SUAS, o CapacitaSuas, em sua edição de 2008, afirma que os municípios, Distrito Federal e estados estão desafiados a construir uma nova cultura institucional que consolide a descentralização e a democratização das esferas de gestão, a partir de um novo reordenamento institucional que redefine responsabilidades, procedimentos, fluxos e atribuições específicas. Trata-se, conforme o MDS, de um desafio a ser enfrentado coletivamente, considerando-se o desencadeamento de processos institucionais que exigem:

- ✓ Apropriação e incorporação dos novos pressupostos, matrizes conceituais, nomenclaturas e modos de operação do SUAS, por todos os envolvidos – gestores, profissionais, conselheiros, direções de organizações não governamentais, entidades de assistência social, fóruns e movimentos sociais;
- ✓ Processamento de alterações estruturais, mudanças administrativas e funcionais, nas três esferas de governo para garantir sustentabilidade do Sistema;
- ✓ Estruturação e implementação das ações de proteção social básica e especial, de maneira integrada e articulada regionalmente;
- ✓ Definição de padrões de qualidade e cobertura para os serviços socioassistenciais, em articulação com os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais;
- ✓ Ampliação de recursos para o cofinanciamento dos benefícios, programas, serviços e projetos, nas três esferas de governo;

- ✓ Ampliação e aperfeiçoamento do exercício do controle social, aprofundamento dos mecanismos democráticos e participativos, construção de novos espaços e estratégias de participação nos territórios e nas unidades de prestação de serviços, investimento na organização e protagonismo dos usuários da política de assistência social;
- ✓ Aprofundamento da intersetorialidade da assistência social com as demais políticas sociais, bem como da articulação interinstitucional com as entidades de assistência social e organizações não governamentais, na perspectiva de consolidar o trabalho em rede;
- ✓ Ampliação de sistemas permanentes de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social, que alimentem o SUAS e possibilitem o redirecionamento e maior abrangência e efetividade aos serviços socioassistenciais;
- ✓ Investimento na capacitação de gestores e do corpo técnico, na direção da educação continuada, bem como no estabelecimento de uma política de gestão do trabalho que atenda às exigências de qualificação permanente do SUAS (MDS, 2008, p. 120).

Nota-se que são os múltiplos os desafios apontados pelo MDS (2008). Destaca-se que o investimento na capacitação de gestores e do corpo técnico foi previsto em 2013, com a publicação da Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PNEP/SUAS). Em relação aos recursos, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios CNM (2021), de 2016 até recentemente, a Assistência Social estava com dotações orçamentárias no Orçamento Geral da União (OGU) menores a cada ano, em virtude da Emenda Constitucional 95 que limitava o orçamento a um teto de gastos. A Confederação Nacional de Municípios (2021) acrescenta que a área acabou sofrendo reduções ano a ano.

O cenário de desafios à gestão do trabalho no SUAS é múltiplo e diverso. É importante reconhecer essa realidade e prosseguir com incessante trabalho na busca de soluções para os usuários que vivem à margem dos serviços e benefícios socioassistenciais. A implantação do SUAS está diretamente ligada à efetiva implementação de sua política de gestão do trabalho, de forma consistente e definitiva, como parte do compromisso da seguridade social brasileira, tão necessária ao povo desse país. No próximo capítulo, a configuração normativa dessa política de gestão do trabalho, que tem como um de seus pilares a capacitação dos trabalhadores, é delineada.

2. A CAPACITAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DO TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A gestão do trabalho na assistência social, de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), refere-se às ações e estratégias que visam aprimorar a gestão de pessoas envolvidas na execução das políticas públicas de assistência social.

A NOB-RH/SUAS estabelece diretrizes e normas para a política nacional de capacitação do SUAS, visando garantir a efetividade da política de assistência social e a valorização dos profissionais que atuam nesse campo. As diretrizes estabelecidas são:

- 1.1. A Coordenação e o Financiamento da Política Nacional de Capacitação são de competência dos Governos Federal, Estadual e do Distrito Federal.
2. Os Gestores Municipais deverão liberar os técnicos para participarem da capacitação sem prejuízo dos recebimentos e com as despesas correspondentes de participação de acordo com o Plano de Capacitação.
3. Os gestores federal, estaduais e do Distrito Federal devem publicar o conteúdo da capacitação e os atores que devem ser capacitados, para atender ao disposto na Resolução do CNAS que dispõe sobre o Programa Universidade para Todos - PROUNI.
4. A capacitação dos trabalhadores da área da Assistência Social deve ser promovida com a finalidade de produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública.
5. A capacitação dos trabalhadores da Assistência Social tem por fundamento a educação permanente [...].
6. A União, os Estados e o Distrito Federal devem elaborar Planos Anuais de Capacitação, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados nos respectivos Conselhos de Assistência Social, tendo por referências:
 - a) a elaboração de diagnóstico de necessidades comuns de capacitação às diversas áreas de atuação;
 - b) o conhecimento do perfil dos trabalhadores e suas competências requeridas, considerando o padrão da prestação dos serviços desejado, considerando as informações obtidas no CADSUAS;
 - c) a definição de públicos, conteúdos programáticos, metodologia, carga horária e custos;
 - d) a inclusão de conteúdos relativos aos serviços, programas, projetos, benefícios e gestão da assistência social, bem como relativos a financiamento, planos, planejamento estratégico, monitoramento, avaliação, construção de indicadores e administração pública;

e) a especificidade dos trabalhos desenvolvidos com comunidades remanescentes de quilombos, povos indígenas e outras;

f) a definição de formas de monitoramento e avaliação dos próprios planos.

7. A capacitação no âmbito do SUAS deve destinar-se a todos os atores da área da Assistência Social – gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos, dos setores governamentais e não-governamentais integrantes da rede socioassistencial, e conselheiros.

8. A capacitação no âmbito do SUAS deve primar pelo investimento em múltiplas formas de execução, adotando instrumentos criativos e inovadores, metodologias que favoreçam a troca de experiências e tecnologias diversificadas (exemplo: ensino a distância, vídeos e teleconferências, elaboração de material didático, cartilhas, entre outros).

9. A capacitação no âmbito do SUAS deve respeitar as diversidades e especificidades regionais e locais na elaboração dos planos de capacitação, observando, entretanto, uma uniformidade em termos de conteúdo e da carga horária.

10. A capacitação no âmbito do SUAS deve adequar-se aos diferentes públicos (gestores, técnicos e conselheiros).

11. A capacitação no âmbito do SUAS deve garantir acessibilidade das pessoas com deficiência aos projetos de capacitação por meio da adoção de recursos técnicos adequados.

12. A capacitação no âmbito do SUAS deve estimular a criação de escolas de governo e parcerias com instituições de ensino, organismos governamentais e não-governamentais.

13. A capacitação no âmbito do SUAS deve estabelecer mecanismos de parcerias entre as instituições de ensino e a gestão do Sistema.

14. A capacitação no âmbito do SUAS deve procurar ampliar a discussão com os Fóruns dos diferentes segmentos das Instituições de Ensino Superior - IES, favorecendo a articulação para a construção e consolidação da Política Nacional de Capacitação.

15. A capacitação no âmbito do SUAS deve incentivar a produção e publicação de pesquisas acerca dos resultados das capacitações realizadas, visando a criar uma fonte de consultas e dar visibilidade às capacitações.

16. A capacitação no âmbito do SUAS deve incentivar a produção e publicação pelos trabalhadores da Assistência Social de artigos e monografias sobre a Política de Assistência Social. (NOB-RH/SUAS: ANOTADA E COMENTADA, p 44).

Tal como ressaltado anteriormente, a capacitação dos trabalhadores da Assistência Social é uma das diretrizes estabelecidas pela NOB-RH/SUAS. Essa capacitação é baseada, segundo a Política Nacional de Capacitação do SUAS (PNC/SUAS), nos princípios da educação permanente e da interdisciplinaridade. Tendo em vista que este trabalho tem o objetivo de fornecer subsídios teóricos e metodológicos para a elaboração e implementação do Plano

Municipal de Educação Permanente no SUAS, faz-se necessário avançar na discussão acerca dessa diretriz específica, o que será abordado na próxima subseção.

2.1 Educação permanente e interdisciplinaridade como princípios da capacitação

De acordo com o Conselho Federal de Serviço Social CFESS (2011), a atuação na Assistência Social ocorre em espaços institucionais e de mediação social junto aos movimentos sociais e populares. Como seres históricos e sociais, os/as profissionais são sujeitos e investigadores/as dos fenômenos e processos com os quais trabalham.

É importante ressaltar, também, que a Assistência Social possui interface com todas as políticas públicas. O trabalho de assistentes sociais, psicólogos/as, pedagogos/as, etc que constituem as principais profissões hoje atuantes no SUAS, requer interface com as políticas da Saúde, Previdência, Educação, Trabalho, Lazer, Meio Ambiente, Comunicação Social, Segurança e Habitação, na perspectiva de mediar o acesso dos cidadãos aos direitos sociais.

Verifica-se que os trabalhadores do SUAS estão inseridos em ambientes de grande complexidade que exigem competências e atribuições profissionais que permitam que a oferta de serviços seja realizada com excelência e que garanta o acesso dos cidadãos às políticas públicas. Nesse sentido, conforme aponta o CFESS (2012), a educação permanente é uma necessidade em todas as profissões e áreas do conhecimento, pois, no contexto atual, a dinâmica é complexa e a realidade em transformação produz aceleradamente questões que precisam ser desveladas e analisadas. Entende-se que a atualização dos marcos legais e o compartilhamento de conhecimento são necessidades inerentes à área, e deve ser priorizado pelas equipes do SUAS.

Nessa perspectiva, é válido revisar alguns conceitos sobre a educação permanente presente na literatura. De acordo com Paschoal (2007), a educação permanente surge como uma exigência na formação do sujeito, pois requer dele novas formas de encarar o conhecimento. Atualmente, não basta ‘saber’ ou ‘fazer’, é preciso ‘saber fazer’, portanto, torna-se impossível separar o conhecimento e a ação. O autor salienta ainda que o conhecimento teórico e prático são exigências do ambiente profissional, o que leva a crer que educação permanente facilita o exercício profissional e o desenvolvimento daquele que exerce o trabalho.

Segundo Venazzi (2019), *apud* Marin (1995), a educação permanente significa o processo educacional ao longo da vida; a formação continuada é a atividade conscientemente proposta, direcionada para a mudança, e a educação continuada deve ser de proposição e implementação desses processos no local do próprio trabalho. Nota-se que o autor aprofunda os conceitos de educação permanente, ao distingui-la da formação continuada e educação continuada. Em seu entendimento, educação permanente remete aos aprendizados relacionados às nossas vivências; em contrapartida, a educação continuada coloca em prática os aprendizados adquiridos no ambiente de trabalho.

A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) complementa as percepções anteriores afirmando que educação permanente é conceitualizada não só como o direito a educar-se ao longo de toda a vida em um sentido integral, nem do ponto de vista de “atualização técnico-laboral”, mas como uma ferramenta privilegiada para a mudança institucional, repercutindo nos processos de trabalho.

Considerando as perspectivas de educação permanente apreendidas até então pela literatura, Lima e Barone (2018), em artigo publicado na “Revista Território Social”, destacam que a estrutura educacional tradicional está fundada na concepção de que os saberes são hierarquizados e, sendo assim, a educação permanente não aceita a hierarquização de saberes e a fragmentação disciplinar do conhecimento. A Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PNEP/ SUAS) orienta-se nessa perspectiva o que é resultado de um amplo processo de debate, pactuação e deliberação. No âmbito do SUAS, a Educação Permanente parte da reflexão sobre a realidade dos serviços e das necessidades existentes para então formular estratégias que ajudem a solucionar problemas.

Partindo do princípio de interdisciplinaridade, supracitado pela PNC/SUAS, a educação permanente baseia-se na tentativa de superar a visão fragmentada do conhecimento. Observa-se que, no contexto do SUAS, essa abordagem é adotada como um processo de trabalho, uma vez que a política de Assistência Social lida com vulnerabilidades e riscos sociais que não são simples ou homogêneos, mas, sim, complexos e multifacetados. Para lidar com essa complexidade, é necessária uma resposta diversificada, alcançada por meio de ações contextualizadas que envolvam contribuições coletivas, em vez de confiar apenas na atuação individualizada de técnicos com diferentes formações.

Os aspectos mencionados anteriormente orientam o conceito de educação permanente trazidos na NOB-RH/SUAS (2011), que a define como um processo contínuo de aprendizagem, no qual

os trabalhadores constroem conhecimentos por meio de diversas fontes, incluindo a educação formal e não formal, experiências pessoais e profissionais, dentro ou fora do ambiente institucional. O objetivo é melhorar e ampliar as habilidades e capacidades dos trabalhadores, em resposta às necessidades individuais, da equipe de trabalho, da instituição e da sociedade como um todo, por meio de formação profissional, qualificação, requalificação, especialização, aperfeiçoamento e atualização.

A NOB-RH/SUAS, por seu turno, estabelece diretrizes para a educação permanente, que deve ser realizada de maneira:

- a) sistemática e continuada: por meio da elaboração e implementação de planos anuais de capacitação;
- b) sustentável: com a provisão de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais adequados;
- c) participativa: com o envolvimento de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos;
- d) nacionalizada: com a definição de conteúdos mínimos, respeitando as diversidades e especificidades;
- e) descentralizada: executada de forma regionalizada, considerando as características geográficas dessas regiões, Estados e municípios.
- f) avaliada e monitorada: com suporte de um sistema informatizado e com garantia do controle social.

Desse modo, percebe-se que a NOB-RH/SUAS fornece aos gestores públicos orientações importantes para promoção da política nacional de capacitação na União, Estados e Municípios. Entre os aspectos tratados na NOB-RH/SUAS destaca-se os agentes envolvidos nas capacitações, o público alvo (gestores, trabalhadores, técnicos e administrativos, conselheiros), a agenda de capacitação, os patamares formativos (capacitação introdutória, atualização, aperfeiçoamento, especialização e mestrado profissional) entre outros. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS representa um avanço se tratando da profissionalização da política de assistência social, com vistas a garantir aos usuários do Sistema Único de Assistência Social serviços públicos de qualidade.

3. A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste capítulo, o objetivo é apresentar a configuração da Política de Educação Permanente do SUAS, o que é feito na terceira seção. Para melhor compreensão dessa configuração, são discutidos antes, na primeira seção, os conceitos de plano, planejamento governamental e planejamento de políticas públicas e, na segunda seção, os conceitos de política pública e dos instrumentos mobilizados em seu planejamento e implementação, especificamente, os de programas e projetos.

3.1 Plano, Planejamento e Planejamento participativo

Sanches (1997) define planejar como “estabelecer o conjunto de ações a realizar e definir os meios a serem combinados com vistas à obtenção dos resultados pretendidos” (p. 256), com vistas a definir um futuro desejado partindo do diagnóstico da realidade atual. O autor ainda elenca pré-requisitos para a ação de planejar:

- a) um bom diagnóstico da realidade presente; b) a definição de imagens (objetivas e factíveis) da realidade futura; c) uma honesta avaliação da capacidade de realização da estrutura de execução; d) a determinação dos graus de disponibilidade e escassez dos recursos demandados no mercado; e) a capacidade para definir aperfeiçoamentos consentâneos com a capacidade de execução e recursos disponíveis; f) uma precisa definição locacional e temporal dos objetivos a atingir; g) a disponibilidade de recursos humanos motivados para sua implementação; h) a disposição do administrador responsável de pautar sua conduta pelos planos formulados. SANCHES (1997).

Ao elaborar sobre planejamento, o autor destaca a importância da etapa do diagnóstico, onde é definido o problema e possíveis gargalos do plano. A partir dessa etapa, é possível identificar prioridades de ação e alvos a serem atingidos.

Para Misoczky (2016), planejamento se refere ao processo de conceber ações e operações para atingir um objetivo; acompanhar a realização das ações; introduzir modificações que se façam necessárias nas decisões tomadas anteriormente; e aprender com erros e acertos para decidir

sobre outras ações. Planejar envolve preparar e organizar bem a ação (conceber); acompanhá-la e revisá-la (monitorar e avaliar); e criticar a ação feita depois de encerrado o processo (avaliação *ex post*). Na visão da autora, o planejamento está intimamente relacionado com a tomada de decisão e as ações que complementam esse processo. Assim, a autora privilegia o acompanhamento e o aprimoramento do processo e destaca a importância da avaliação. Nesse sentido Osorio (2002, *apud* Misoczky 2016) reforça a perspectiva da autora ao afirmar que o planejamento deve ser um sistema eficaz de tomada de decisões de modo consciente e reflexivo, resultando na construção intencional de ações.

Ao contrário de Misoczky (2016), Oliveira (2006) faz uma análise conceitual sobre as diversas maneiras de se pensar planejamento que são, em seu entendimento, basicamente quatro. A primeira visão vê o processo de planejamento de políticas públicas como o resultado final das tomadas de decisões, reuniões, mapas, modelos matemáticos, cenários políticos, legislação e distribuição de responsabilidades. No final, é gerado um plano e assume-se que essas ações planejadas sejam implementadas e atingirão os resultados esperados. Se o planejamento tiver um desenho bom, o resultado será igualmente bom. A segunda visão, assim como a visão anterior, também considera a etapa de implementação como importante, ou seja, ainda está centrada na ideia de que a elaboração de planos é a chave primordial para o sucesso de sua implementação. Mas, se forem mal implementados (faltar técnica), conseqüentemente haverá um resultado ruim ainda que os planos sejam bons. A terceira visão, ainda segundo Oliveira (2006), destaca os mecanismos de gestão da implementação (monitoramento, reuniões técnicas, auditorias etc.) como forma de garantir que aquilo que foi estabelecido no planejamento seja cumprido. Ainda assim, pode ocorrer fracasso na implementação da política devido a problemas institucionais ou a mudanças de condições iniciais ao longo do tempo. Por fim, a quarta visão dá ênfase à participação da população na elaboração dos planos. Os beneficiários da política ajudam, no entendimento do autor, a monitorar o projeto, denunciar, participar de assembleias etc. As visões acima claramente separam a etapa de elaboração da etapa de implementação das políticas.

Jackson (2021) enriquece as discussões de Oliveira (2006) ao reconhecer o planejamento aliado à efetividade das políticas públicas. O autor traz à luz o conceito de planejamento estratégico, realizado no âmbito governamental, entendido como um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazos, bem como as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade entre meios e fins para o seu alcance.

Sanches (1997) também contribui para a discussão, trazendo a definição do planejamento estratégico como o tipo de planejamento que se direciona para a definição das ações da instituição com intuito de orientar e ajustar essas ações para alcançar uma posição futura desejada. Inclui a realização de análises e avaliações das circunstâncias, visando estabelecer a estratégia da organização para lidar com os problemas estruturais e desafios futuros identificados, além de determinar os objetivos e escolher as ferramentas de intervenção no ambiente.

A discussão sobre o planejamento se estende ao campo da Assistência Social. Nessa direção, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) destaca que é importante que os gestores saibam em que consistem os instrumentos de planejamento dentro da Política de Assistência Social, pois são compromissos que devem ser assumidos e cumpridos para dar continuidade e andamento à política. Outro aspecto reforçado pela CNM é o de que o orçamento da Assistência Social deve estar em consonância com os instrumentos de planejamento da área, que são: o Pacto de Aprimoramento da Gestão do Suas, o Plano de Assistência Social e o Plano de Ação de Assistência Social, que, conseqüentemente, devem estar em consonância com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) dos níveis de governo a que se referem.

Dessa perspectiva normativa, o planejamento compreende todas as ações realizadas e instrumentos utilizados para corresponder a determinada demanda, definindo-se onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência gera ações. Salienta-se que, em se tratando de políticas públicas, planejá-las e gerar efetividade a quem delas usufruir é um desafio que os gestores públicos assumem diariamente.

Considerando as diferenças particulares entre os conceitos de plano e planejamento, recorre-se também à obra de Carlos Matus (1991), que tem como foco o planejamento governamental, mas propõe metodologias que podem ser mobilizadas também no planejamento de políticas públicas. Para o autor, o plano é o “produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos” (MATUS, 1991, p. 1). Logo, um plano de ação é algo inevitável na prática humana, cuja única alternativa é o domínio da improvisação. Feitas essas considerações, Matus endereça quatro problemas próprios à consecução do plano, que serão apresentados a seguir.

O primeiro desafio é saber explicar (decidir entre explicação situacional e diagnóstico). Um plano envolve vários jogadores e diferentes perspectivas de análise. Todos eles têm a

capacidade e a necessidade de explicar. Só que, na verdade, existem várias explicações sobre a realidade de um jogo social a depender de quem explica (A, que ganhou, explica de forma distinta de B, que perdeu). Explicar bem é diferenciar as explicações dos diversos jogadores e atribuir corretamente a cada jogador as explicações diferenciadas. Implica verificar se os jogadores jogam de maneira consistente com as explicações que lhes foram atribuídas. Trata-se, na realidade, de explicar situacionalmente: é necessário identificar corretamente os problemas e explicá-los de acordo com a situação. Ou seja, diferenciar as explicações para saber onde, como e quem deve enfrentar os problemas. Não há problemas óbvios nem explicações absolutas. É preciso verificar a solidez de cada relação causal que fundamenta nossa ação, porque os resultados variam conforme a circunstância se assumirmos o plano ou a explicação situacional.

O segundo problema é saber delinear diante de incerteza e de um cenário de dúvidas. Como dito, num jogo social a certeza é impossível porque os jogadores controlam as variáveis que para eles são opções, mas apenas uma parte é relevante para calcular o resultado de sua ação, e também porque o jogador não pode escolher as circunstâncias em que tem de realizar o plano. Ele não pode decidir as variáveis que os outros jogadores controlam no jogo social. Portanto, se um jogador deseja atingir o resultado X, ele precisa raciocinar considerando a ação A (a qual ele tem controle das variáveis) e as circunstâncias P em que se pode atuar. Como esse jogador não consegue afetar P, o plano dele precisa trabalhar com previsões. Logo, os resultados desse plano dependem das circunstâncias.

O terceiro problema se relaciona com o cálculo estratégico, ou seja, com a reflexão sobre estratégias para tornar o plano viável. Nessa senda, é necessário que seja realizada uma análise estratégica. Assim, caso a análise da viabilidade retorne negativa, faz-se necessário pensar e construir estratégias para tornar as operações viáveis. As estratégias, por outro lado, não se limitam apenas àquelas que exigem cooperação com outros atores, mas também àquelas de oposição e confronto com outros atores. Nessa última, deve-se fazer a escolha da melhor estratégia, considerando o tipo das operações e a relação de forças, ou seja, dos recursos que cada ator pode mobilizar a seu favor.

O quarto e último problema consiste na tomada de decisão no momento da prática operacional, isto é, da implementação do plano. Por este motivo, esse plano deve ser um cálculo superior à improvisação, para o que deve ser, não apenas oportuno, como também profundo e acertado. É preciso estabelecer, nesse momento, um sistema de direção e planificação, caso contrário -

na inexistência de uma direção responsável - a agenda fica tolhida por urgências, a gerência será rotineira e a planificação subsistirá como um mero ritual simbólico.

No Quadro 1, são sintetizados os quatro momentos do processo de planejamento, nos termos de Matus (1991):

Quadro 1 - Os quatro momentos do processo de planejamento

Momento	Natureza
Explicativo	Fase da identificação, seleção e priorização dos problemas estratégicos, bem como debater sobre as causas e efeitos. Seria o momento de “o que é”.
Normativo	A hora de definir as propostas do plano para enfrentar o problema. Seria o momento do “deve ser”.
Estratégico	Fase do desenho da estratégia, com uma análise de viabilidade política do plano e das estratégias. Seria o momento do “o que pode ser”.
Tático-Operacional	Momento do fazer, da ação, de finalmente agir sobre a realidade concreta. Seria o momento do “fazer”.

Fonte: Matus (1991)+

Vale destacar que o conceito de ‘planejamento estratégico’ foi incorporado na normatização do SUAS. O Plano de Assistência Social (PAS), está previsto no art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (Lei nº 8.742/1993), sendo entendido como um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O planejamento estratégico também é compatível com participação social. Trabalhando com o conceito de ‘planejamento participativo’, Macagnan e Sarmento (2010) mencionam que é importante destacar que Planejamento Estratégico Participativo (PEP) é uma derivação do Plano Estratégico Situacional (PES) consagrado por Matus (1991). A principal diferença entre a PES e a PEP encontra-se na participação social para o início do processo, ou seja, enquanto no PES o ator é um agente político, no PEP, os atores são pessoas envolvidas no problema. No entanto Macagnan e Sarmento (2010, p. 3) revelam que tanto o PES quanto a PEP visam ser um processo contínuo e sistemático para a tomada de decisões, em que os planos são permanentemente revistos conforme as circunstâncias e não segundo um calendário

previamente estabelecido. Portanto, esses dois métodos – PES e PEP - superam algumas das características do planejamento tradicional.

ALENCAR (2021) concorda com essa perspectiva ao ressaltar que planos têm ligação direta com a ideia de planejamento governamental e possuem natureza ainda mais flexível que políticas públicas e programas governamentais. Os planos podem expressar um planejamento que inclua, em maior ou menor quantidade, tanto políticas quanto programas e suas respectivas ações.

Entre as visões sobre o planejamento participativo, destaca-se ainda a de Aguiar (2006, *apud* TANCREDI,1998). Segundo o autor, planejamento participativo constitui-se como um instrumento para o trabalho comunitário. Por meio de discussões e exercícios que auxiliam a ampla compreensão de uma realidade, analisam-se um problema central e as propostas para solucioná-lo, resultando na elaboração de um plano de ação. Nessa perspectiva, relaciona-se o planejamento participativo com o envolvimento das partes interessadas para definir as atividades a serem realizadas, ou seja, a prática para solucionar o problema.

Misoczky (2011, *apud* DEMO, 1996) adiciona à perspectiva de Planejamento Estratégico Participativo (PEP) componentes básicos para sua efetividade:

- Formação da consciência crítica e autocrítica na comunidade, através da qual é elaborado o conhecimento adequado dos problemas que afetam o grupo. A comunidade formula com seu saber e em consórcio com o saber técnico um posicionamento crítico diante da realidade.
- Em um contexto planejado e em comum, a comunidade identifica e prioriza os problemas, formula estratégias concretas de seu enfrentamento e encontra caminhos alternativos e propostas de negociação.
- A organização do grupo é a estratégia para os dois passos anteriores.

Diante disso, verificam-se, nas práticas de planejamento participativo, grandes contribuições na implementação das políticas públicas guiadas por metodologias de planejamento governamental e de políticas públicas que organizam, em instrumentos denominados ‘planos’ ou ‘planejamentos’, as ações a serem tomadas em busca da solução que melhor se adeque ao contexto que solicita a ação governamental, seja qual for a temática (saúde, educação, assistência etc.) ou ente federativo (municipal, estadual, federal).

3.2 Política pública e seus instrumentos: programas e projetos

Frequentemente, surgem dificuldades para definir com clareza o que é uma política pública, como observa Alencar (2021), no texto “Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas”. Conforme a autora, a análise da literatura revela a existência de diferentes interpretações sobre o termo política pública entre os estudiosos do tema, o que pode explicar a falta de uniformidade no uso prático do conceito. Essa falta de clareza também ocorre com relação aos termos programas, projetos e planos, que por vezes são confundidos ou utilizados de forma equivocada pelos governos. Observa, ainda, que, para a elaboração de uma política pública, é fundamental a escolha de conceitos adequados que possam ser operacionalizados em análises concretas. Nesse sentido, é importante definir de forma precisa os termos de política pública e programa governamental, pois esses conceitos podem coexistir no mesmo contexto e podem gerar confusão.

3.2.1 Política pública

Há várias concepções do que são políticas públicas considerando diferentes perspectivas analíticas, sendo as mais recorrentes a institucionalista e a sistêmica. Na perspectiva institucionalista, Mead (1995) as define como a análise do governo em relação às questões públicas; Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; Peters (1986), como um conjunto de ações do governo que vão influenciar a vida dos cidadãos; Dye entende política pública como o que o governo escolhe ou não fazer. Laswell (1936), como respostas às seguintes perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Na visão de Lowi (1972), política pública consiste em uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas. Adicionalmente, Secchi (2010) conceitua política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Nesse sentido, possui intencionalidade pública e responde a problema público.

Na perspectiva sistêmica, Alencar (2021), Rua (2009) e Villanueva (2007) apresentam definições mais empíricas de política pública. Para Alencar (2021), uma política pública governamental é caracterizada como a ação do Estado, considerando um cenário amplo, que parte de propostas estratégicas e institucionalizadas para enfrentar determinado problema

público. O Estado assume o papel central na elaboração dessas propostas, cujo objetivo é atender às demandas da população ou aproveitar oportunidades para promover o desenvolvimento em diferentes escalas, desde o âmbito local até o internacional.

Rua (2009), por sua vez, define as políticas públicas como *outputs*, resultantes da atividade política: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Para a autora, uma política pública é composta por diversas ações estratégicas que vão além de uma única decisão, pois conta com a participação de diversos atores em sua construção. A maior parte da atividade política dos governos consiste em atender às demandas apresentadas pelos atores sociais ou pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo em que buscam apoio para implementar essas demandas.

Por fim, para Villanueva (2007), a política pública é um processo de tomada de decisão, que tem como objetivo preservar o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios com o propósito de modificar essa realidade. Essas decisões são influenciadas pelo próprio fluxo do processo, bem como pelas reações e mudanças que elas causam na estrutura social. Além disso, são moldadas pelos valores, ideias e perspectivas daqueles que as adotam ou exercem influência sobre elas.

Assim, tanto da perspectiva institucionalista quanto da perspectiva sistêmica, o papel do Estado é fundamental no processo, como um todo, uma vez que ele é responsável pela iniciativa e pela implementação das políticas públicas governamentais. No entanto, não se pode ignorar as articulações entre o Estado e a sociedade, ressaltadas na perspectiva sistêmica. Conforme Villanueva (2007), “quando consideradas as articulações socioestatais, as políticas públicas se constituem como fluxos de decisão governamental em resposta a demandas sociais, envolvendo uma gama de atores que formam arenas sociais com forte poder de influência em todas as etapas dessas políticas” (p 28). Alencar (2021), por seu turno, destaca que uma característica essencial das políticas públicas é a sua finalidade em enfrentar problemas públicos, isto é, responder às necessidades identificadas na população e nos espaços que precisam ser geridos de maneira a melhorar a qualidade de vida de todos ou atender aos interesses daqueles envolvidos e impactados pela política. Também nessa direção, IPEA (2021) opta por uma acepção mais geral de política pública governamental, compreendendo-a como a ação do governo no sentido amplo, ou seja, a partir de propostas elaboradas levando em conta uma concepção estratégica e institucionalizada acerca de como enfrentar determinado problema público. Tal elaboração tem o Estado como ator central e seu objetivo é atender às

necessidades da população ou aproveitar oportunidades para a promoção do desenvolvimento, em diferentes escalas – local, regional, nacional ou até mesmo internacional.

3.2.2 Programas e projetos

De acordo com Alencar (2021, p .6), programas são uma das formas de materialização das políticas públicas. Neles, são concebidos os objetivos e definidas metas, ações e atividades. Programas e planos, no entendimento da autora, são instrumentos necessários à operacionalização das políticas públicas; configuram formas de organizar a estratégia do governo para lhes dar cumprimento.

Sendo assim, entende-se que os programas e planos desempenham um importante papel na operacionalização de políticas públicas. Apesar da forte relação entre os termos (política, plano e programa), atribui-se aos planos a consolidação do que foi planejado, como visto na seção precedente, e aos programas um instrumento de execução, um meio para tornar a política uma realidade na vida das pessoas, definindo as responsabilidades e prazos para ações que compõem a política pública.

Alencar (2021, p. 6) complementa que, diferentemente de políticas públicas, os programas são voltados para gestão – mobilizar, treinar, elaborar processos, obter orçamento, monitorar e avaliar resultados. Eles deveriam expressar cada uma das soluções pensadas para resolver o problema central da política, bem como desenvolver o microuniverso em que se estabelecem os recursos, metas e indicadores. Além de especificarem qual será o público-alvo da política, os programas trazem cálculos relativos a recursos que serão necessários, definem objetivos, prazos e indicadores para monitoramento. Assim, uma política pública, a depender da complexidade do problema que se propõe a enfrentar, pode ensejar vários programas.

A autora acrescenta que programas são fundamentais para organizar a estratégia do governo e garantir a concretização das políticas públicas. Juntamente com os planos, os programas constituem componentes indispensáveis para alcançar os resultados almejados pelo governo em uma determinada política pública. São instrumentos essenciais para implementar essas políticas, pois neles são estabelecidos objetivos, metas, ações e atividades específicas. Nas palavras da autora, “[...] os programas podem estar inseridos em sistemas nacionais de políticas públicas, os quais são arranjos específicos que permitem a concentração do poder decisório no âmbito federal de governo” (p. 7).

Para Januzzi (2013), um programa é um conjunto articulado de atividades direcionadas para produzir um serviço de interesse comum, solucionar ou mitigar um problema vivenciado pela sociedade, no seu todo, ou por grupos específicos. Para fazer isso, é necessário que se definam com clareza os objetivos e os modelos de intervenção do problema social. Um programa não pode ser complexo, porque senão, diz o autor, seria uma política. Mas também não pode ser tão simples, pois seria um projeto. Envolve uma mistura dos dois, um equilíbrio. O programa deve ter obrigatoriamente uma clareza nos objetivos, por mais que os problemas sociais sejam complexos. Além disso, os programas não são processos estáticos, eles são, na verdade, dinâmicos porque capazes de se adequar e adaptar ao contexto de operação e à realidade social em que estão inseridos. Eles precisam dessa flexibilidade.

Assim, a despeito dos diversos entendimentos acerca do termo entre os estudiosos do tema, verificam-se similaridades na compreensão de programa como instrumento referido à organização de atividades e mecanismos de execução para atender a determinada demanda ou resolver determinado problema. Essa função é também desempenhada pelos projetos, que, no entanto, são vistos como instrumentos mais simples que os programas. Qualquer que seja a definição específica, os autores concordam que os programas e os projetos desempenham papel central na operacionalização das políticas públicas, cujas diretrizes mais gerais foram consolidadas em um plano, os quais, por si só, não são suficientes, em termos de determinações operacionais, para encaminhar mudanças e ou melhorias na vida das pessoas.

3.3 A Política de Educação Permanente no SUAS

Entendido finalmente o que é uma política e como ela se diferencia dos programas e dos projetos, avançamos em direção à análise da Política de Educação Permanente (PNEP) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Nesta seção, será explicado como a educação permanente se estruturou e, em seguida, serão apresentados o arcabouço normativo da PNEP e o arcabouço normativo e organizacional da política municipal de educação permanente.

3.3.1 O arcabouço normativo da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS)

Esta subseção apresenta o arcabouço normativo que orienta a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PNEP/SUAS), fruto da trajetória de construção do SUAS, marcada pela deliberação entre os profissionais da área e atores sociais. Constata-se que essa trajetória foi pautada pela articulação entre os diferentes atores em instâncias democráticas, protagonistas em todas as decisões acerca da temática.

Destaca-se que os marcos dessa trajetória são a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, seguida pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), de 2005, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH), de 2006, que sinalizaram a necessidade de investimento na formação permanente e continuada dos trabalhadores da Assistência Social, a gestão do trabalho e o planejamento.

Verifica-se que a NOB/2005, institui o SUAS e normatiza os conteúdos do pacto federativo, que restabeleceu de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos entes federados na gestão do financiamento e execução da Assistência Social. Na sequência, a NOB-RH/SUAS, de 2006, determinou que, entre as atribuições e responsabilidade do gestor público, inclui-se o desenvolvimento da Política de Capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitando as diversidades regionais e locais, e fundamentada na concepção da educação permanente. Essa normatização ressalta também que a gestão do trabalho no SUAS deve garantir, nos três níveis de governo, a educação permanente dos trabalhadores e garantir a participação de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados pelos respectivos conselhos. Destaca-se que, em 2012, foi aprovada uma nova NOB, que, em consonância com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, e a PNAS/2004, reafirma a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social”, o que garante sua natureza de política pública e direito social.

Outro importante marco normativo na trajetória de construção do SUAS é a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que alterou a LOAS, incluindo o SUAS, as unidades de referência, serviços e programas socioassistenciais na legislação nacional. Evidencia-se em seu texto a menção da gestão do trabalho e educação permanente:

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

(...)

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social.

Destaca-se, finalmente, a importante iniciativa do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que, por meio da Resolução nº 4, de 2013, instituiu a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PNEP/SUAS). Visando fortalecer a profissionalização do SUAS, essa normatização requer dos seus gestores, trabalhadores e conselheiros novos conhecimentos, habilidades e atitudes frente às necessidades da provisão dos serviços e benefícios socioassistenciais, uma mais qualificada e comprometida com um projeto emancipatório de sociedade. A PNEP/SUAS contempla duas dimensões:

1. a dimensão do trabalho, que reconhece os processos de trabalho que vão dar a concretude ao ideário da própria política;
2. a dimensão pedagógica que busca processos continuados de capacitação e formação, que impactam na carreira dos trabalhadores.

Assim, a análise do processo de construção do arcabouço normativo do SUAS revela que a introdução da qualificação e gestão do trabalho na Assistência Social ocorreu de forma gradativa, por meio de resoluções, normas e mesmo alterações nas leis que estruturam o campo. Partindo da LOAS, nos parece evidente que as normativas posteriores retomam perspectivas antecipadas na estruturação inicial da política, trazendo aprimoramentos importantes que vinculam não apenas o governo federal, mas também os governos estaduais e municipais.

3.3.2 A Política de Educação Permanente do SUAS em Belo Horizonte: arcabouço normativo e estrutura organizacional

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU) (2013), com a descentralização do SUAS, o município de Belo Horizonte passou a ter mais responsabilidade, com destaque para a elaboração da Política Municipal de Assistência Social e do Plano Municipal de Assistência

Social. Esses instrumentos norteiam a aplicação dos recursos de acordo com as necessidades da população. Assim, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em consonância com as exigências estabelecidas pela LOAS, PNEP/SUAS, as resoluções nacionais e estaduais vigentes, constrói bianualmente o Plano Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social do município (PMEP/SUAS-BH). O Plano Municipal de Educação Permanente é o alicerce que estrutura a oferta da educação permanente através do aprimoramento e desenvolvimento de metodologias e ferramentas que auxiliam a prática profissional e consolidam os avanços do SUAS.

Conforme a Lei nº 10.836/2015, que institui o SUAS no município de Belo Horizonte, a estrutura organizacional da política de Assistência Social deve ser capaz de formular e executar a PMEP para trabalhadores, gerentes e conselheiros que integram o SUAS-BH e submetê-la à deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Para operacionalizar as determinações dessa lei, compete a Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente (GGTEP), parte integrante da Diretoria de Gestão do SUAS (DGAS), da Subsecretaria de Assistência Social (SUASS), realizar a gestão do trabalho no SUAS-BH, fomentar as ações de fortalecimento e valorização dos trabalhadores do SUAS e de qualificação da oferta dos serviços, programas, projetos, benefícios, transferência de renda e Cadastro Único. Além da GGTEP, é importante destacar o papel dos conselhos, que são fundamentais na política de Assistência Social, no que diz respeito ao planejamento, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais no âmbito federal, estadual e municipal, com composição igualitária de representantes do poder público e da sociedade civil.

De acordo com o MDS (2006) a competência do conselho de assistência social tem a ver com o poder que é dado aos conselheiros para a prática de determinados atos previstos em lei. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) define como competência dos conselheiros a possibilidade de tomar decisão (e não apenas dar opinião) sobre as ações administrativas de planejamento e controle das ações governamentais e das entidades socioassistenciais. Por atuarem em estruturas vinculadas administrativamente ao Poder Executivo, os conselhos de assistência social são criados por lei de iniciativa do prefeito ou governador.

Assim, conforme a LOAS, as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil são:

I – Conselho Nacional de Assistência Social

II – Conselhos Estaduais de Assistência Social

III – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

IV – Conselhos Municipais de Assistência Social

Em Belo Horizonte, o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS-BH foi instituído pela Lei Municipal nº 7.099, de 27 de maio de 1996, atualizada pela Lei Municipal nº 10.836, de 29 de julho de 2015.

Diante do importante papel a ser desempenhado por essa instância, o MDS (2006) também destaca que as comissões temáticas e grupos de trabalho, quando criadas, auxiliam o conselho em determinados temas para que suas decisões e pareceres sejam baseados em informações e análises mais aprofundadas e fundamentadas. Essa estrutura também é contemplada em Belo Horizonte, sob a denominação Comissão de Gestão do Trabalho, que, entre outras atribuições, visa discutir, avaliar e acompanhar a implementação da política de educação permanente em sua integralidade no âmbito municipal, garantindo a participação dos trabalhadores do SUAS nos processos de diagnóstico de necessidades, de planejamento das ações de capacitação, de formação e de produção de conhecimento, de forma articulada com as demandas dos serviços e em consonância com a realidade dos territórios e dos usuários.

O município de Belo Horizonte também conta com duas instâncias de gestão participativa fundamentais para o planejamento da Política Municipal de Gestão do Trabalho e Educação Permanente no SUAS-BH, são elas o Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS-BH e a Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social.

O Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS-BH foi instituído pela Portaria SMAAS Nº 17/2017 de 22 de julho de 2017 como instância colegiada consultiva e de assessoramento à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Em sua composição o NUMEP possui representantes do órgão gestor da Política de Assistência Social, de trabalhadores do SUAS, de organizações da sociedade civil, de usuários do SUAS, do Conselho Municipal de Assistência Social, de instituições de ensino e dos conselhos das categorias profissionais.

A portaria atribui objetivos ao NUMEP como contribuir no planejamento das ações de capacitação e formação, desenvolver maneiras para implementar as diretrizes da Política

Nacional de Educação Permanente do SUAS, estimular o diálogo e a constante troca de conhecimentos com instituições de ensino, pesquisa e extensão, visando aprimorar as ações de Educação Permanente e facilitar a comunicação, o diálogo e a colaboração entre os diversos envolvidos na implementação da Educação Permanente no SUAS BH.

A Portaria SMAAS Nº 16/2017 de 22 de julho de 2017 institui a Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte com a finalidade de servir como um permanente local de diálogo e negociação entre gestores e trabalhadores. Em sua composição, a Mesa Municipal de Gestão do Trabalho possui quatro representantes da gestão SUAS-BH, quatro representantes dos trabalhadores da assistência social e dois representantes dos usuários do SUAS-BH.

Entre seus objetivos, incluem-se a proposição de parâmetros e diretrizes para a Gestão do Trabalho, a avaliação da execução das ações voltadas para a Gestão do Trabalho no SUAS, o estabelecimento de diálogo e agenda conjunta com o Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS e também com os usuários, entre outros objetivos relacionados a Gestão do Trabalho do SUAS-BH.

Assim, nota-se que o município de Belo Horizonte tem formatado a sua estrutura organizacional conforme as exigências normativas federais. Percebe-se que a Diretoria de Gestão do SUAS (DGAS), o CMAS-BH, a Comissão de Gestão do Trabalho e as instâncias de gestão participativas têm papéis bem definidos, voltados para o planejamento e implementação da Política de Educação Permanente no município, entre outras atribuições.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Gabriel N. et al. **Planejamento participativo realizado em área de abrangência do Programa Saúde da Família**. Revista APS, vol. 9, nº 1, p. 45-49, 2006.

ALENCAR, J. Elementos conceituais para o Catálogo de Políticas Públicas. **Nota técnica, nº 50, IPEA**. Governo Federal, Ministério da Economia Ministro. 2021.

ALVES, Danielle Coelho; VALE, Erlenias Sobral do; CAMELO, Renata Albuquerque. **Instrumentos e técnicas do serviço social: desafios cotidianos para uma instrumentalidade mediada**

ANTUNES, R. (2000). **Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo, SP: Boitempo.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Gestão Do Trabalho E Educação Permanente**. Belo Horizonte: PBH. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/assistencia-social/gestao-do-suass/trabalho-e-educacao>. Acesso em: 27/04/2023

BENDASSOLLI, P. F.; TATEO, L. **The meaning of work and cultural psychology: Ideas for new directions**. *Culture & Psychology*, 2017.

BORGES, L. O. As concepções do trabalho: um estudo de análise de conteúdo de dois periódicos de circulação nacional. RAC – **Revista de Administração Contemporânea**, v. 3, n. 3, p. 81- 107, set./dez. 1999

BRASIL. **Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011**, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.435-2011?OpenDocument. Acesso em:

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. NOB-RH/SUAS: Anotada e Comentada. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação-Geral de Implementação e Acompanhamento da Política de RH do SUAS. Brasília, dezembro de 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: 16/05/2023.

Brasil. CapacitaSuas Volume 2 (2008) Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008, 120 p. <https://www.sigas.pe.gov.br/files/06302017021413-21.suas.vol2.desafiogstao.pdf>. Acesso em: 21/05/2023

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao. Acesso em: 27/04/2023

BRASIL, **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome** – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 57p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Controle exercido por conselhos da assistência social: módulo 1: assistência social no Brasil: políticas, recursos e controle / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC80D75329&inline=1>. Acesso em: 06/06/2023

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Capacitação do SUAS. -- Brasília, DF: MDS;

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Capacitação do SUAS. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.<http://www.suas.sead.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/pol%C3%ADtica-nacional-de-capacita%C3%A7%C3%A3o.pdf> . Acesso em: 29/05/2023

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais**. [http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha CFESS Final Grafica.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf)
 Acesso em: 17/05/2023

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Contribuições do Conjunto CFESS-CRESS ao debate sobre definição de Trabalhadores da Assistência Social** .http://www.cfess.org.br/arquivos/cartilhaSUAS_FINAL.pdf. Acesso em: 05/06/2023

COUTINHO, M. C. Sentidos do trabalho contemporâneo: as trajetórias identitárias como estratégia de investigação. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v. 12, n. 2, p. 189-202, 2009.

COUTO, L.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A Função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023**. Brasília: Ipea, 2020. 37p. (Texto para Discussão, n. 2549).

CRUS, José Ferreira da. et al. **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS**. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014, 300p.

DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ENAP. **Ferramentas e métodos de planejamento**. Material do módulo II do curso PPA: Elaboração e Gestão – Ciclo Básico. Brasília, 2007.

JACKSON, Toni. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público** / Jackson de Toni. – Brasília: Enap, 2021. 154 p: iL – (Cadernos Enap, 84)

JOANA, Alencar. **Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, Instituições e Democracia (Diest) do Ipea**. <https://catalogo.ipea.gov.br/arquivos/posts/3253-ntelementosconceituais.pdf> Acesso em: 13/05/2023

LASSANCE. A. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27. Mar. 2021.

LOWI, 1972, apud REZENDE, Flavio. Por que falham as reformas administrativas. FGV, 2004.

MACAGNAN Isis, Winckler Juliane y Sarmiento Rossana.V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.**Planejamento Estratégico Situacional e Orçamento Participativo: uma tentativa de aproximação**. <https://cdsa.academica.org/000-036/482.pdf> Acesso em: 11/05/2023

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução de Rubens Enderle, Nélio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004

MATUS, Carlos. O plano como aposta. São Paulo em Perspectiva, v. 5, n. 4, p. 41, out./dez. 1991.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo Planejamento e programação na administração pública / Maria Ceci Araujo Misoczky, Paulo Guedes. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011. 184p.: il <https://canalcederj.cecierj.edu.br/012016/668b8060b279f0ade6f76b96c29225b4.pdf> Acesso em: 16/05/2023

Monitor/ O Boletim Das Finanças Municipais - Publicação Nº 12 Janeiro/Fevereiro 2021. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/MONITOR_ED12.pdf Acesso em: 25/06/2023

M.O.W. International Research Team. **The Meaning of Working**. Academic Press, 1987.

NEVES, D. R. et al. **Sentido e significado do trabalho: uma análise dos artigos publicados em periódicos associados à Scientific Periodicals Electronic Library**. Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO), 2017.

OLIVEIRA, J. A. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Pública, nº 40(2), 2006, p. 273-288.

OPAS/HSS/HR/21-0013. **Enfoque educacional do Campus Virtual de Saúde Pública. Considerações gerais e critérios pedagógicos para elaborar propostas educacionais virtuais**. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/55862/OPASHSSHR210013_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 29/04/2023

O processo de gestão do trabalho e de educação permanente no Sistema Único de Saúde [recurso eletrônico] / organizadores, Leni Dias Weigelt [et al.]. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

PASCHOAL, Amarílis Schiavon; MANTOVANI, Maria de Fátima; MÉIER, Marineli Joaquim. **Percepção da educação permanente, continuada e em serviço para enfermeiros de um hospital de ensino**. São Paulo. Rev. Esc. Enferm. USP, 2007. Disponível em: Acesso em: 23 abril 2023. <https://www.scielo.br/j/reeusp/a/784kG9kynTz8ytKF5XnyvFF/?format=pdf&lang=pt>

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Portaria SMAAS. Nº 16/2017. Diário Oficial do Município. Disponível em: <<https://dom-web.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 04/07/2023

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Portaria SMAAS. Nº 17/2017. Diário Oficial do Município. Disponível em: <<https://dom-web.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 04/07/2023

QUINONERO, Camila G; ISHIKAWA, Carlos T.; NASCIMENTO, Rosana C. J.; MANTOVAN Rosimeire A. **Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS**.2013

RAICHELIS, R. **O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos**. Serviço Social e Sociedade, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2009.

SACHUK, M. I.; ARAÚJO, R. R. **Os sentidos do trabalho e suas implicações na formação dos indivíduos inseridos nas organizações contemporâneas**. Revista de Gestão USP, v. 14, n. 1, p. 53-66, 2007

SANCHES, Osvaldo M. Dicionário de orçamento e áreas afins. Brasília: Editora Prisma, 1997.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA, Laila Tatiane F; RIBEIRO Rosângela da Silva. **Assistência social: gestão municipal: o mandato do planejamento.** Brasília: CNM, 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Assist%C3%Aancia%20Social%20o%20mandato%20do%20planejamento.pdf> Acesso em: 19/06/2023

VENAZZI, Loriele Carla Ramon. **Concepções De Formação Continuada E Suas Relações Históricas.** Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/achs/article/view/21404/14377> Acesso em: 02/06/2023

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. *In: Políticas Públicas* – coletânea. Brasília: Enap, 2007. v. 1.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.** São Paulo: Companhia Das Letras, 2004