



II Congresso de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro

11 a 13 de maio de 2016

Eixo II: Política Social e Serviço Social



OS FUNDAMENTOS DA GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS

Robson Roberto da Silva¹

RESUMO

Este trabalho procura demonstrar que a chamada gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem sido fundamentado por processos sócio-históricos e político-institucionais, como as relações que não separam o público do privado; o “primeiro-damismo”; os procedimentos que garantem a impessoalidade e o mérito; e o gerencialismo que incorpora as características do trabalho das empresas privadas.

PALAVRAS-CHAVE: política de assistência social, SUAS, trabalho, fundamentos.

ABSTRACT

This work seeks to demonstrate that the work in the Unified Social Assistance System (SUAS) has been founded by socio-historical, political and institutional processes, such as the relationships that do not separate the public and the private; the "first-lady"; procedures to ensure the impartiality and merit; and managerialism that incorporates the features of the work of private companies.

KEYWORDS: social welfare policy, SUAS, work, fundamentals.

I – INTRODUÇÃO

Este artigo parte do princípio que o trabalho é a atividade fundante do ser social. Portanto, corresponde a base ontológica primária da vida social. Por meio dessa atividade desenvolve-se um conjunto variado de outras práticas e todas elas estão relacionadas em última instância à prática produtiva. Segundo o próprio Marx (2010), só é produtivo o trabalho que produz mais-valia para o capitalista. Contudo, a divisão social do trabalho também engloba o trabalho improdutivo que produz apenas o valor de uso. Essa forma de trabalho, de

¹ Assistente Social e Mestre em Política Social pela Escola de Serviço Social (ESS) da UFF. Especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela UNB. Doutor em Serviço Social pela UFRJ. E-mail: robson.essuff@gmail.com.

acordo com Antunes (2009), embora não produza mais-valia, vivencia as mesmas premissas do capitalismo e são também fundamentais para a sobrevivência do sistema.

No Estado, os trabalhadores que atuam no campo da prestação de serviços sociais participam do processo de redistribuição da mais-valia, via fundo público. No âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, isso não é diferente, pois ela expressa as contradições da sociedade capitalista. Tal política inovou ao eleger a política de recursos humanos como um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A construção de um sistema descentralizado e participativo para a política de assistência social esteve pautada na agenda da Constituinte de 1987, no processo de regulamentação dessa política no início dos anos 1990, nas conferências nacionais dessa área realizadas no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e no “Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente”, que mencionava o desrespeito legal que o governo nacional da época promoveu com suas ações focalizadas, seletivas, desconectadas das políticas de seguridade social. Assim, para superar o padrão vigente que promovia as relações clientelistas e assistencialistas, o programa do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva, defendia a construção de um Sistema que quebrasse a política patrimonialista e efetiva-se a assistência como direito de cidadania sob o controle social.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003, que se orientou pela temática “Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de LOAS” apresentou como expressão máxima do conjunto de suas deliberações a aprovação do SUAS. Esta Conferência determinou a criação de uma agenda sob a coordenação do Ministério da Assistência Social, que se dedicasse a implantar o SUAS de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território. Porém, ressaltou a importância de um amplo debate com os conselhos e gestores das diferentes esferas de governo antes que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) deliberasse o processo de efetivação de uma política nacional, que trouxesse as bases conceituais e organizações para a criação deste Sistema.

O processo de formulação da PNAS envolveu, assim, a disputa entre diferentes sujeitos, com concepções, perspectivas e interesses, que se articulavam de maneira coerente aos projetos em disputa nessa área desde os anos 1980 (SILVA, 2014). Porém, a batalha pela aprovação desta política não se assemelhou ao longo e difícil processo de criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993. A presença de sujeitos que assumiram cargos de gestão em ministérios –, especialistas e militantes ligados ao PT, que historicamente participaram do processo de regulamentação e efetivação da assistência como direito social –, facilitou a construção de consenso e aprovação desta política social em setembro de 2004.

Para Silva (2014), a conversão desses sujeitos político-profissionais em gestores no governo Lula, que se distanciaram dos referenciais teóricos e ideo-políticos compatíveis com o movimento de esquerda do PT nos anos 1980 e 1990, indica – , nesse contexto em que as ideais pós-modernas estão em voga nas ciências sociais –, a maneira como vem incidindo a racionalidade instrumental ou formal-abstrata na PNAS (2004). Embora essa racionalidade limite essa política social, ela não elimina os avanços relacionados à regulamentação do SUAS, que conservam os princípios previstos na LOAS. Contudo, os elementos indicam uma convivência tensa entre formas distintas de conceber a assistência, a gestão da política social, a descentralização, a relação público e privado, os usuários e até a sociedade produtora da questão social.

A PNAS (2004), como será destacado neste trabalho, apresenta uma concepção de gestão do SUAS, como também alguns eixos estruturantes que devem contribuir para a organização deste Sistema. A chamada gestão do trabalho no SUAS corresponde a uma dimensão/área da gestão deste Sistema, que trata das questões referentes ao trabalho e aos profissionais e técnicos que atuam nesta política social. Segundo o MDS (2016), essa dimensão da gestão compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito intergovernamental.

Este trabalho procura se limitar a essa dimensão da gestão do SUAS, mas compreendo que ela é uma síntese de processos que têm um grau maior de complexidade. Assim, busca, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, que inclui a legislação da área, demonstrar os principais fundamentos da gestão do trabalho neste Sistema; e dessa maneira apontar que o trabalho no SUAS tem sido determinado por distintos processos sócio-históricos e político-institucionais, que envolvem as relações que não separam o público do privado; o “primeiro-damismo”; os procedimentos que garantem a impessoalidade e o mérito; e o gerencialismo que incorpora as características do trabalho das empresas privadas².

II – DESENVOLVIMENTO

A PNAS (2004), por ser resultado de projetos distintos de política de assistência social, avança em certos sentidos, retroage e conserva em outros aspectos. Porém, nela encontram-se elementos importantes para a sua gestão na perspectiva do SUAS, como a própria definição deste Sistema.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais.

² Estes distintos processos foram sistematizados pelo autor a partir dos estudos que originaram a tese de doutorado no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário à atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes tem o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2004, p. 33).

Esta política social aponta que o SUAS, para colocar em prática as suas diretrizes³, que estão respaldadas na Constituição de 1988 e na LOAS, deve estar organizado nos eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização política-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; a política de recursos humanos; e a informação, o monitoramento e a avaliação.

A respeito da política de recursos humanos, a PNAS (2004) sinaliza que a produtividade e a qualidade dos serviços socioassistenciais oferecidos à sociedade na área da assistência social deve estar relacionada à forma e às condições como são tratados os recursos humanos. Entretanto, esta Política enfatiza que a temática recursos humanos não vem sendo discutida na sociedade, o que dificulta a “compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benéficos” (BRASIL, 2004, p. 53).

Por esse motivo, defende a necessidade de uma política de recursos humanos, que possa capacitar os trabalhadores, os gestores e conselheiros da área, de forma contínua e sistematizada, tendo em vista que o SUAS estabelece “novas relações entre gestores e técnicos nas três esferas de governo, destes com dirigentes e técnicos de entidades prestadoras de serviços, com os conselheiros dos conselhos” (BRASIL, 2004, p. 54), e com os usuários e trabalhadores.

Além disso, a PNAS (2004) defende que uma política de recursos humanos deve valorizar o serviço público e os seus trabalhadores, priorizar o concurso público e combater a precarização do trabalho, em direção a uma proteção social pública universalista. Neste

³ De acordo com a PNAS (2004), suas diretrizes dizem respeito à: “I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, 2004, p. 32-33)

sentido, em 2007, foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS).

Esta NOB, fruto de uma série de reivindicações apontadas na PNAS (2004), apresenta eixos que devem ser considerados para a gestão do trabalho na área da assistência social, tais, como:

Princípios e Diretrizes Nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social; Equipes de Referência; Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação; Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira, cargos e Salários; Diretrizes para Entidades e Organizações de Assistência Social; diretrizes para o co-financiamento da Gestão do Trabalho; Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Municipais para a Gestão do Trabalho no âmbito do Suas; Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS; Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS; Regras de Transição (BRASIL, 2007, p. 16).

Em relação ao eixo Equipes de Referência, a NOB-RH/SUAS (2007) aponta que as equipes devem ser compostas por servidores responsáveis pela organização e pela oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e de proteção social especial; e que devem levar em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, além do tipo de atendimento e das aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

De acordo com a NOB-RH/SUAS (2007), as equipes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRASs), que buscam prestar serviços no âmbito da proteção social básica, devem ser compostas da seguinte forma:

Quadro I – Equipes de Referência dos CRASs

Município Pequeno Porte I	Município Pequeno Porte II	Município Médio, Grande, Metrópole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos e nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio

Fonte: Brasil (2007).

A NOB-RH/SUAS (2007) também apresenta a composição das equipes para cada um dos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade. No Quadro II, abaixo, apresenta a composição das equipes dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREASs), que devem prestar serviços no campo da proteção social especial de média complexidade.

Quadro II – Equipes de Referência dos CREASs

Município em Gestão Inicial e Básica	Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
Capacidade de atendimentos de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagens dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: Brasil (2007).

De um modo geral, a PNAS (2004) e a norma operacional que surge a partir dela inovaram ao eleger a política de recursos humanos como um dos eixos estruturantes do SUAS. A chamada gestão do trabalho neste Sistema é regulamentada por esses instrumentos político-normativos; e é considerada um eixo fundamental para a qualidade da prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios sócio-assistenciais. Trata-se de uma área da gestão do SUAS, que compreende o planejamento e a organização e execução das ações referentes à valorização do trabalho e ao processo de trabalho nas instituições. Essa gestão tem sido fundamentada por processos sócio-históricos e político-institucionais, como:

- A produção agroexportadora determinada pela expansão do capital mercantil na Europa ocidental, que se desenvolveu no país apoiando-se no latifúndio, na exploração da força de trabalho escrava e no poder da família patriarcal, que se tornou a principal referência no processo de constituição das estruturas administrativas governamentais, marcadas por relações que não separavam o público do privado, principalmente na esfera municipal. Destaca-se a organização das Irmandades da Misericórdia, constituída pelos chamados “homens bons” e chefes locais que participavam da gestão das obras de caridade voltadas aos pobres.
- O desenvolvimento da produção capitalista que para arrancar demandou a participação do Estado na economia, exigiu a modernização da sua estrutura administrativa, com a incorporação crescente de técnicos e criação de órgãos, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que promoveu uma “reforma” administrativa pautada em regras mais racionais, como a definição de critérios de admissão e recrutamento pelo sistema de mérito e por concurso público, mas conservou as práticas patrimonialistas, deixou-se impregnar pela tendência taylorista e pelo autoritarismo, que se expressou com a fiscalização das

atividades dos interventores e prefeitos, suas leis, decretos e execuções orçamentárias

- A criação da extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA), como expressão de um Estado patrimonial-burocrático, que atribuiu à gestão da assistência social ao “primeiro-damismo”, com a finalidade de convocar os brasileiros de “boa vontade” e promover ações prestadas diretamente ou em colaboração com o poder público e as instituições privadas. Esta instituição contribuiu para a ampliação do mercado de trabalho dos assistentes sociais, que atuavam com base numa formação pautada na Doutrina Social da Igreja, no ideário franco-belga de ação social, no pensamento neotomista; e nos anos 1940 também pela sociologia norte-americana de matriz positivista, que veio acompanhada referenciais técnicos. Nessa instituição, os assistenciais sociais executavam um conjunto de ações através de uma “ajuda psicossocial individualizada”, uma técnica denominada de Serviço Social de Caso, que visava o “reajustamento” das pessoas, moral ou economicamente “desajustadas”. Em outras palavras, que buscava adaptar o trabalhador e sua família aos marcos da dominação do capital.
- A promulgação da Constituição Federal de 1988, que incorporou a noção de seguridade social como um conjunto de ações destinadas a assegurar os direitos de saúde, previdência e assistência social, reforçou os procedimentos para garantir a impessoalidade e o mérito, como a contratação via concursos públicos, e a organização de princípios para a estrutura de planos de carreiras e salários. A aprovação da LOAS, da PNAS (2004) e da NOB-RH/SUAS (2007) e a consolidação e construção de um projeto ético-político do Serviço Social, que se expressou nessa área por meio da produção de estudos sobre a política de assistência social e sua relação com o modo de (re)produção das relações sociais; e da participação dos órgãos representativos no processo de elaboração dessa política, como também da massa de profissionais que atuam na gestão e na execução de suas ações como direito social.
- O nascimento do toyotismo/ da “acumulação flexível” que passou a confrontar o antigo regime taylorista-fordista e associar ao capital financeiro como poder coordenador. Esta reestruturação da produção limita o trabalho vivo e amplia o trabalho morto (o maquinário tecnocientífico), como uma maneira de reduzir a força de trabalho e aumentar a produtividade; precariza as relações contratuais como uma forma de diminuir os gastos com a força de trabalho; exige do trabalhador o desempenho de múltiplas funções; aumenta o desemprego e o trabalho informal; e despolitiza e fragmenta as lutas sociais. O gerencialismo incorporou as principais características desse “modelo” de gestão privada; e pela via do neoliberalismo, o

Estado brasileiro vem buscando ajustar a administração pública a esse “modelo” gerencialista, privatizando empresas estatais, reduzindo e/ou redirecionando os gastos no social e refilantropizando o atendimento às expressões da “questão social”.

A gestão do trabalho no SUAS é uma síntese desses processos. Pôde-se constatar que a gestão do órgão responsável pela assistência social em muitos estados e municípios é indicada pelo governante à primeira-dama ou a um político da coalizão partidária, o que induz o clientelismo. Embora as esposas desses governantes busquem hoje uma formação acadêmica, isso não elimina a ideia de um Estado ainda como uma extensão das relações familiares.

Ao serem financiadas pelos fundos de assistência social, algumas instituições caritativas/filantrópicas dirigidas pelos governantes locais/regionais ou suas esposas, vêm implementado ações paralelas ao SUAS e/ou utilizando tais recursos para contratação de trabalhadores, que atuam nos órgãos governamentais responsáveis pela gestão deste Sistema. Assim, a terceirização da força de trabalho vem alimentando a patronagem e as práticas de favor. A posição na hierarquia das organizações estatais não passa, portanto, apenas pela competência profissional, depende também das relações político-partidárias e pessoais que tantos os terceirizados quanto os concursados mantêm com o político ou gestor que assumiu a pasta. Nas posições de gestão/coordenação encontra-se um pequeno núcleo estratégico com poder relativo de decisão e nas de execução uma maior quantidade de técnicos em comparação aos profissionais

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE (2010) identificou o aumento dos trabalhadores no SUAS, com um acréscimo expressivo, entre 2005 e 2009, de 30,7%. Porém, o número de trabalhadores com vínculos precarizados cresceu 73,1%. Logo, a maioria das novas contratações não ocorreu via concurso. O Censo SUAS (2010) também detectou a persistente precarização de vínculos de trabalho, aja vista que apenas 39% são estatutários; e constatou a presença significativa de trabalhadores de nível médio e fundamental em relação aos assistentes sociais, psicólogos e advogados. A situação se agrava em decorrência das péssimas condições de trabalho, do quadro reduzido de pessoal, das exigências de múltiplas funções sem aumento salarial e da necessidade de capacitação técnica, em um cenário político-institucional que valoriza a produtividade e adota as avaliações por desempenho. Nas regiões do norte, nordeste e centro-oeste as estimativas apontavam em 2005 para um número oito vezes maior do que no sul e sudeste. Em parte isso se deve ao volume um pouco maior de servidores públicos da antiga LBA, mas ainda muita aquém das necessidades dessas regiões marcadas historicamente pelo alto índice de desigualdade social.

Essa precarização das relações e das condições de trabalho no SUAS decorre principalmente da contrarreforma do Estado inspirada num “modelo” gerencial de administração pública, que concentra poder e recursos no governo federal e transfere responsabilidades administrativas aos governos estaduais e municipais. Assim, os entes federativos diminuem os concursos públicos, que, quando acontecem, o quantitativo de vagas não corresponde as reais necessidades institucionais; reduzem as contratações, que ocorrem cada vez mais por meio de terceirizações; e aumentam as demissões. Segundo Montão (2005, p. 250), “o processo de ‘descentralização’ tem-se realizado mediante redução drástica de contratações no âmbito federal e estadual, com paralelo aumento das contratações [via terceirizações] no âmbito municipal, e com importantes demissões no âmbito estadual”.

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste sentido, pode-se mencionar que a contrarreforma do Estado, as mudanças no mundo do trabalho acarretadas pelo regime de “acumulação flexível”, os constrangimentos clientelistas, patrimonialistas contrários aos valores universais e democráticos, e a atuação de determinados profissionais que seguem a lógica do ajustamento de comportamentos individuais, são questões que devem ser consideradas nos estudos e/ou pesquisas sobre o trabalho do assistente social no SUAS. Porém, também se deve considerar a reforma administrativa pautada em regras racionais, como a definição de critérios de admissão e recrutamento pelo sistema de mérito e por concurso público, a própria PNAS (2004) e a NOB-RH/SUAS (2007), como também a atuação de profissionais, como os assistentes sociais, que atuam nessa e em outras áreas, defendendo as políticas sociais como direito do cidadão e dever do Estado.

Em síntese, a análise sobre o trabalho no SUAS passa pela compreensão acerca dos distintos projetos de assistência social em disputa e que estão relacionados a projetos societários antagônicos.

IV – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2009.

BRASIL. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NB-RH/SUAS)*. Brasília: MDS, 2007.

_____. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2004.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2010*. Rio de Janeiro: MPOG/IBGE, 2010.

MDS. *Gestão do Trabalho*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/gestao-do-trabalho-1> . Acesso: 16 de março de 2016.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*: livro I. v.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SILVA, Robson Roberto da. *(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil*. Rio de Janeiro, 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.