

A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS:
uma análise com base em resultados de pesquisa avaliativa

Cleonice Correia de Araújo^[1]
Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira^[2]
Maria Virgínia Moreira Guilhon^[3]
Salviana de Maria Pastor Santos Sousa^[4]

RESUMO

Discussão da gestão do trabalho no SUAS referenciada em resultados de pesquisa avaliativa realizada em estados brasileiros das regiões norte e nordeste. Apresenta inicialmente o texto da NOB-RH/SUAS, em seguida, desenvolve uma análise da visão dos gestores, técnicos e conselheiros sobre o trabalho, seus limites e perspectivas nos estados e municípios pesquisados. Conclui cotejando a norma com aspectos centrais da percepção dos sujeitos acerca do trabalho no contexto do SUAS. Destaca limites advindos de determinantes internos e externos. Estes, decorrentes de fatores estruturais oriundos do processo de formação da sociedade brasileira e do contexto capitalista atual.

Palavras-chaves: Assistência Social, Trabalho, Norma, Sujeitos Sociais, SUAS.

ABSTRACT

Discussion of work management in SUAS referenced in evaluative research results carried through in Brazilian states of regions north and northeast. It presents initially the text of NOB-RH/SUAS, after that, develops an analysis of the managers, technician and council members vision on the work, it's limits and perspectives on the states and cities searched. It concludes comparing the norm with central aspects of the citizens perception about the work in the context of SUAS. It highlights limits originating from internal and external determinants. These are caused by structural factors coming from the formation process of Brazilian society and current capitalist context.

Keywords: Social assistance, Social Work, Norm, Citizens, SUAS

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva fazer uma discussão acerca da gestão do trabalho no âmbito do SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) a partir do cotejamento entre o que propõe a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) e os dados coletados em pesquisa nacional desenvolvida através de uma rede de cooperação os programas de Pós- Graduação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e das Pontifícias Universidades Católicas(PUCs) do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Tal pesquisa tem como objetivo avaliar o processo de implantação e implementação do SUAS comportando duas dimensões de análise. A primeira volta-se para a crítica dos fundamentos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) através de revisão bibliográfica e documental. A segunda refere-se exatamente ao processo de implantação e implementação, considerando o processo de gestão e a dinâmica dos centros de Referência de Assistência Social Básica e Especializada (CRAS e CREAS). Esta segunda dimensão envolve pesquisa de campo, através de estudo amostral em estados previamente selecionados. A equipe do Maranhão que apresenta este artigo ficou responsável pela coleta nos estados do norte e nordeste (Pará, Maranhão e Pernambuco) com base na qual realiza esta reflexão (GUILHON et al, 2007; SOUSA et al, 2007 PEREIRA et al 2007; ARAÚJO et al, 2008).

Na análise aqui desenvolvida considera-se o trabalho como resultado da expressão metabólica entre o homem e a natureza, constituindo-se em elemento mediador entre a esfera da necessidade e de sua realização, entre o campo dos questionamentos e o das respostas a eles elaboradas (ANTUNES, 1999; MÉSZÁROS 1987; SOUSA, 2007). Nesse sentido, tanto o processo de flexibilização das relações de trabalho quanto seus desdobramentos: precariedade dos vínculos contratuais, condições inadequados ao exercício laboral e baixos salários etc. não se constituem em uma particularidade da Política de Assistência Social. Refletem a feição atual da forma de regulação capitalista. Como lembra Santos, o trabalho, para muitos, deixou até mesmo de representar uma referência ética de sustentação da autonomia e da auto-estima, “reduzindo-se à penosidade da existência, quer quando existe, quer quando falta” (SANTOS, 1999 p.97).

Na exposição do presente texto apresentam-se, inicialmente, os principais pontos enfatizados pela NOB-RH/SUAS em termos de uma Política de Recursos Humanos adequada à nova institucionalidade necessária para dar sustentação às ações e serviços sócio-assistenciais na perspectiva dos direitos sociais e como condição fundamental da qualificação dos serviços prestados no âmbito da Política de Assistência Social. Em seguida, mostram-se alguns dados coletados pela pesquisa referida para, na conclusão, tecermos uma avaliação sobre as possíveis mudanças ou desafios postos na construção de uma nova forma de pensar a questão da gestão do trabalho nessa área.

2. A GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS – a proposta da NOB-RH.

A Política de Recursos Humanos ou de Gestão do Trabalho constitui-se num dos eixos estruturantes do SUAS, e se concretiza através da Resolução nº

269, de 13 de dezembro de 2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que institui a NOB-RH. Esta se coloca na perspectiva de equacionar, não somente os problemas relacionados à questão dos Recursos Humanos, mas também de assegurar a própria qualidade dos serviços prestados no âmbito desta Política. Estudos apontam que esta área de intervenção social, tradicionalmente, foi um campo de trabalho marcado por improvisações onde atuavam profissionais nem sempre qualificados para o desempenho de tais funções. Do mesmo modo, as ações desenvolvidas estiveram, por muito tempo, ancoradas na ideologia da filantropia e do voluntarismo e repassadas sem um parâmetro público. Além disso, esta Política também sempre contou com poucos recursos financeiros, o que a deixou incapacitada para ofertar mínimos sociais de proteção àqueles que dela precisavam. Estes fatos trazem implicações para a atual gestão do trabalho, além de afetar a qualidade dos serviços sócio-assistenciais e o processo de mediação dos direitos.

O resultado desse passado histórico se associa aos processos de reformas implantados pelo Estado brasileiro - que impuseram a redução de contratações de pessoal pelos diferentes entes federativos - e a eles se aliam também os limites orçamentário-financeiros colocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse conjunto de fatores impactou particularmente os municípios e vem afetando o desempenho da PNAS no país.

De fato, embora a implantação do SUAS tenha provocado um aumento significativo de contratação de pessoal pelos municípios, tais contratações têm se efetivado através de um crescente contingente de trabalhadores sem vínculos empregatícios, na condição de prestadores de serviços, sem direitos trabalhistas, portanto, atuando de modo precarizado. Este tipo de vínculo tem propiciado o aumento da rotatividade de pessoal dificultando, portanto, a conformação de um quadro funcional estável e qualificado.

Em face deste diagnóstico é que a NOB-RH/SUAS busca definir responsabilidades e atribuições aos gestores da Política nas três esferas de Governo no que diz respeito à gestão do trabalho, entendendo que tal gestão é estratégica para a garantia da qualidade da prestação dos serviços ofertados aos usuários, ou seja, que a qualidade dos serviços depende da estruturação do trabalho e da qualificação e valorização dos trabalhadores que prestam tais serviços.

Nesse sentido a NOB-RH/SUAS traça princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no contexto do SUAS: define a necessidade de equipes permanentes de profissionais de referências, de planos anuais de capacitação, além de definir Plano de Carreira, Cargos e Salários. Estabelece também diretrizes para as Entidades e Organizações de Assistência Social. Para estas indica a necessidade de valorização dos seus trabalhadores através da implantação de plano de capacitação, de isonomia e do estabelecimento de parceria com o poder público.

Visando criar condições institucionais para a implantação de tais medidas, a NOB-RH estabelece ainda diretrizes para o co-financiamento da Gestão do Trabalho. Nesta prevê a necessidade de revisão da legislação de

financiamento de pessoal - PEC, de assegurar recursos para concursos, estudos e pesquisas e orçamento que garanta condições de trabalho e remuneração adequadas aos trabalhadores.

De acordo com a NOB-RH/SUAS deve ser assegurada a melhoria da qualidade dos serviços prestados e garantido o seu caráter público. Nesse sentido há de atentar para que os servidores públicos advenham de profissões regulamentadas por lei e que o preenchimento de cargos para suprir as necessidades da prestação dos serviços se dê com base na legislação que regula o concurso público no país. Estas indicações visam romper com a lógica das terceirizações de serviços e, conseqüentemente, com o processo de precarização do trabalho na prestação dos serviços sócio-assistenciais. Na NOB-RH/SUAS prevê, ainda, a necessidade de instalação de sistemas de educação permanente e a incorporação da rotina do planejamento estratégico associado aos princípios da gestão participativa e de controle social, além da criação e alimentação de sistemas de informação dos trabalhadores do SUAS (CAD - trabalhadores).

3. TRABALHO E TRABALHADORES NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS.

Na pesquisa realizada pela equipe do Maranhão em 18 (dezoito) municípios de 3 (três) estados das regiões norte e nordeste^[5], um dos eixos de análise considerada incorporou a gestão do trabalho no âmbito das instituições responsáveis pela prestação dos serviços sócio-assistenciais. Dos dados coletados, pode-se identificar que a maioria dos profissionais presentes nos municípios pesquisados é formada por assistentes sociais, mas é relevante a presença de outros trabalhadores, entre os quais se destacam: psicólogos, administradores, pedagogos, bacharéis em direito e em matemática. Porém, uma característica comum identificada em todos eles é a defesa da assistência como direito e o compromisso com sua implementação nesses moldes.

Predomina, entre os sujeitos sociais envolvidos com o SUAS, a idéia de que a Assistência é uma política articuladora, de grande abrangência, mas que deve possuir um foco, ou seja, não deve querer abarcar tudo. Há, portanto, a compreensão de que a política tem possibilidade de sedimentar-se, embora a nova institucionalidade preconizada ainda apresente fragilidades.

Do ponto de vista dos entrevistados, a frágil institucionalidade da política reflete aspectos da economia local e da cultura política dos municípios. Esta última se expressa pelo clientelismo, mandonismo, assistencialismo e apatia política. A fragilidade do tecido associativo de base e a desesperança decorrente da ausência de alternativas de trabalho para os jovens, além da sua exclusão digital em um mundo globalizado que se orienta por tecnologias de informação e comunicação, é que sedimentaria essa apatia política que tem suas raízes em um processo de formação da sociedade orientada pela lógica patriarcal.

Ainda de acordo com a opinião dos entrevistados, essa fragilidade institucional da política se revela também no campo administrativo através da incapacidade

de desenvolver boas estratégias de divulgação da política, necessárias para romper com o seu histórico perfil assistencialista; de desenvolver processos sistemáticos de capacitação dos conselheiros e da equipe técnica; de operacionalizar uma das competências compartilhadas no âmbito da política, que é o co-financiamento estadual; e da falta de estruturação dos órgãos gestores na lógica do SUAS.

Ao lado dos sujeitos que detêm uma compreensão crítica sobre a política e conseguem desenvolver uma boa articulação entre a sua prática e legislação atual que trata do SUAS, há muitos profissionais, tanto técnicos quanto gestores, que ainda não percebem essas fragilidades e não conseguem traduzir em ações os princípios e diretrizes da política. Isso em razão do desconhecimento da filosofia e dos próprios instrumentos normativos ou por limites estruturais postos pela própria fragilidade da formação acadêmica de muitos.

Na pesquisa, a análise da situação dos trabalhadores do SUAS nos municípios foi feita considerando-se a quantidade de pessoal necessário para desenvolver as ações planejadas e as condições objetivas desses profissionais para operarem essas mesmas ações. Do ponto de vista quantitativo verificaram-se duas situações básicas: alguns gestores entrevistados revelaram haver em suas secretarias excesso de pessoal, porém, desmotivado. A situação predominante, porém, foi a identificação de quadro reduzido de pessoal, insuficiente, portanto, para atender às demandas, especialmente, a busca ativa e para institucionalizar sistemas de planejamento, avaliação e monitoramento das ações.

Do ponto de vista qualitativo, as principais limitações apontadas dizem respeito à inadequada distribuição das atividades entre os funcionários, ao desvio de funções, às relações de trabalho precarizadas, aos contratos provisórios, aos baixos níveis de remuneração (expectativas salariais são bastante superiores aos pisos estipulados na maioria dos municípios). Além desses fatores, ainda foram apontadas a ausência de sistemas regulares de reciclagem e a rotatividade de pessoal e, conseqüentemente, desperdício dos recursos empregados em capacitação, resultando em recomeços constantes.

Nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), essas dificuldades se materializam através de equipes incompletas, desestímulo dos profissionais para o trabalho, incapacidade de atendimento das demandas, dificuldades de desenvolver esforço de reflexão sobre a dinâmica da política e de elaborar/reelaborar o instrumental técnico adequado para as diferentes ações desenvolvidas, o que resulta em improvisações. Além do que, a mudança constante de profissionais é entendida como fator que tende a causar quebra do vínculo de confiança entre o usuário e os próprios Centros de Referência.

Entre os avanços identificados no cotidiano do SUAS a pesquisa identificou: a preocupação de muitos profissionais em definir instrumentais que facilitem o exercício profissional de uma forma mais qualificada; esforços de articulação entre os profissionais do campo assistencial (reuniões, estudos, debates, etc.);

desenvolvimento de estratégias criativas de trabalho para potencializar ações e recursos já existentes e a persistência dos profissionais que não se abatem com as dificuldades e obstáculos encontrados no cotidiano.

Enfim, as dificuldades dos municípios em contar com um quadro de pessoal quantitativa e qualitativamente adequado para responder ao volume dos serviços demandados no contexto do SUAS, de certa maneira, em termos de resultados da política, embora não obscureçam os avanços, revelam que muito há que se empreender em esforço para que a Assistência Social se consolide, de fato, como política pública, mesmo nos limites do campo normativo.

4. CONCLUSÃO

Ainda que a questão dos recursos humanos seja um desafio para toda a administração pública, assume características particulares na assistência social. Isto porque, historicamente, essa área ainda se apresenta como uma *não-política*, o que se expressa, sobretudo, pela improvisação das estruturas institucionais que a operacionalizam e pelo reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar suas ações. Essa tradição marca com a inércia as máquinas administrativas em todas as esferas, as quais têm sido pouco afetadas pelas mudanças propugnadas pela NOB-RH/SUAS.

O que se observou no decorrer da pesquisa é que a realidade dos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte, pouco se alterou. Para gerir a Política, estes contam ainda com estruturas institucionais reduzidas, precários espaços físicos e, além disso, adotam rotinas técnicas e administrativas rudimentares, muitas vezes contaminadas pelo clientelismo, o que redundando em desestímulo ao desenvolvimento técnico dos seus recursos humanos.

Esse quadro associado ao estigma de caridade e benemerência que impregna o trabalho de assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, educadores, entre outros no campo da assistência social influencia, inclusive, as representações dos próprios trabalhadores da área, dificultando a apreensão da sua atuação na perspectiva dos direitos sociais.

Não têm sido desenvolvidos processos de capacitação que possam (re)construir o perfil desse trabalhador, que congregue a dimensão de interesse público que requer a sua função, (que o faça comprometer-se com relações democráticas e com a afirmação de direitos) com o domínio de novos conhecimentos científicos e tecnológicos como requisitos para operar no contexto dos aparatos técnicos e institucionais da Política. Considera-se que o conhecimento e a formação técnica e política do quadro de pessoal de nível universitário no campo da Assistência Social se constitui em elemento essencial para a qualificação dos serviços já que nessa área de prestação de serviços públicos a mediação principal é o próprio profissional.

Contudo, até como expressão das transformações em curso no mundo do trabalho, o conjunto dos trabalhadores em atuação na Política de Assistência Social tem vínculos trabalhistas caracterizados por formas flexíveis e precárias de trabalho – informal, parcial, temporário, terceirizado – estando, portanto, à margem das garantias derivadas do trabalho formal. Paralelamente, não têm sido cumpridos os requisitos constitucionais do concurso público^[6] e de aplicação universal de um regime jurídico único do trabalho.

Tais processos parecem indicar que o atendimento ao aumento da demanda social por serviços e benefícios sociais, no processo de implantação do SUAS, vem se dando às custas da precarização e da insegurança do trabalho.

Nesse sentido, as atuais tendências de enxugamento e até mesmo de desconstrução do Estado, com a conseqüente desvalorização dos espaços públicos e da *coisa pública* constitui-se em desafio a ser enfrentado como condição necessário para o avanço do SUAS.

A implantação do SUAS exige novas formas de gestão do trabalho e para tanto faz-se necessário: ampliar o número de trabalhadores engajados, estabelecer processos continuados de capacitação e qualificação, realizar concursos públicos, definir carreiras da assistência social, construir condições adequadas de trabalho, definir remuneração compatível, etc.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo. 1999

ARAÚJO et al. Relatório Síntese da Pesquisa de Campo. **Mimeo**. UFMA. 2008

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS- NOB-RH/SUAS**. Brasília. Dezembro de 2006. acesso em 13 de julho de 2008. Em: www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/nob/norma_operacional_de_rh_suas.pdf

GUILHON, Maria Virgínia et al. Relatório do Estudo de Campo do Estado de Pernambuco. **Mimeo**. UFMA. 2007

MÉSZÁROS, I. A necessidade do controle social. São Paulo: Editora Ensaio, 1987.

PEREIRA, Maria Eunice et al. Relatório do Estudo de Campo do Estado do Maranhão. **Mimeo** UFMA. 2007

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI,

Maria Célia (Org.). Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global. São Paulo: FAPESP./Vozes. 1999.

SOUSA, Salviana et al. Relatório do Estudo de Campo do Estado do Pará. **Mimeo** UFMA. 2007

_____ A questão da descentralização participativa na gestão no PLANFOR: qual democracia? Rev. Katálysis, Dez 2007, vol.10, no.2, p.256-264.

[1] Cleonice Correia Araújo, doutora em Políticas Públicas pela UFMA, membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza) cleonice.araujo.as@bol.com.br

[2] Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, professora do Departamento de Serviço Social da UFMA e membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza) nice@elo.com.br

[3] Maria Virginia Moreira Guilhon, doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza) aquilhon@oi.com.br

[4] Salviana de Maria Pastor Santos Sousa,, doutora em Políticas Públicas UFMA, professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza) salvi200@globocom.com.

• [5] **Estados selecionados para a pesquisa de campo:** Região Norte - Pará; Região Nordeste - Maranhão e Pernambuco; Região Centro-Oeste - Brasília; Região Sudeste -: São Paulo e Minas Gerais e Região Sul - Rio Grande do Sul e Paraná

• **Municípios Selecionados sob a responsabilidade da equipe do Maranhão:** Maranhão: São Luís, Caxias, Chapadinha Morros, Poção de Pedras e Vargem Grande; **Pará:** Belém, Castanhal, Paragominas, São João de Pirabas, Tomé Açu e Ulianópolis; **Pernambuco:** Recife, Carpina, Caruaru, São Caetano, Tamandaré e Tracunhaém

[6] No momento em que esse artigo estava sendo escrito, municípios como São Luís/Ma já haviam efetivado concurso público para ingresso de profissionais na Secretaria Municipal de Assistência Social.