

DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA NOB-RH/SUAS NOS MUNICÍPIOS

Flávia Bortoleto Ortolani¹

RESUMO

O trabalho apresentado busca analisar quais são os desafios que se colocam para a efetivação da NOB-RH/SUAS em âmbito municipal. A realização desta análise requer o entendimento das contradições postas pelo modo de produção capitalista na atual conjuntura, assim como das novas configurações do trabalho e da reforma gerencial do Estado. Procuramos demonstrar que a gestão do trabalho na política de assistência social sofre com as consequências destes processos, mas também enfrenta questões que são específicas da área, como a ausência de profissionalização do trabalho na assistência social, resultado do processo histórico de construção da assistência social enquanto política pública.

Palavras-chave: NOB-RH/SUAS, trabalho, reforma gerencial do Estado.

ABSTRACT

The presented work looks to analyze what are the challenges for effective NOB-RH/SUAS at the municipal level. This analysis requires understanding of the contradictions posed by capitalist way of production in the current conjuncture, as well as the new configurations of labor and management reform of the state. We look for demonstrate that the management of work in social welfare policy suffers from the consequences of these processes, but also faces issues that are specific to the area, such as lack of professionalism of the work in foster care, outcome of the historical process of social welfare while public policy.

Keywords: NOB-RH/SUAS, work, management reform of the State.

¹ Mestre. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). flabortoleto@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende contribuir para a reflexão em torno do desafio de se consolidar a política de recursos humanos para os trabalhadores² do Suas em um contexto sociopolítico e econômico marcado pela reestruturação produtiva do sistema capitalista com forte repercussão no mundo do trabalho e nas políticas públicas. O caráter inovador do Suas é inegável, porém somente terá possibilidade de alcançar o formato idealizado se houver um reconhecimento da importância dos seus trabalhadores, uma vez que eles são os operadores dessa política pública e, como tal, detêm um papel estratégico para sua efetividade. Desta forma, não se trata apenas de gerir a equipe, quase sempre insuficiente, de que se dispõe, mas trata-se antes de produzir condições adequadas para a composição de quadros técnicos em número suficiente, com profissionais qualificados, que disponham de infraestrutura e de condições materiais para qualificar a prestação de serviços e possibilitar o acesso do usuário aos direitos socioassistenciais, objetivo estratégico da política de assistência social. Por esse motivo, as diretrizes específicas para a organização e gestão do trabalho e dos trabalhadores do Suas adquirem um papel tão importante e, ao mesmo tempo, tão complexo.

2. IMPLICAÇÕES PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política de assistência social foi legitimada como política de direito através da Constituição Federal de 1988 – que juntamente com a previdência e a saúde compôs o tripé da Seguridade Social – e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, passando então a ser regulamentada. Em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social, que baseada nos princípios e diretrizes da LOAS, estabeleceu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília em 2003. Com o seu reconhecimento enquanto política pública de caráter não contributivo e de responsabilidade do Estado, ela ultrapassa o caráter compensatório das ações

² Quando nos referimos aos trabalhadores da área, entendemos que compreendem todos os profissionais que atuam na política de Assistência Social e que apesar do assistente social ser o profissional de referência desta política pública, outros profissionais também atuam nesta área. Entre estes, destacamos os psicólogos e advogados (exigidos pela NOB/RH), cientistas sociais, sociólogos, pedagogos, ou ainda os técnicos de nível médio.

sociais – através do reconhecimento e universalização dos direitos sociais – e se contrapõe à perspectiva neoliberal de desresponsabilização do Estado.

Este novo ordenamento da assistência social desperta para a necessidade de uma reflexão sobre a política de gestão dos trabalhadores da área, uma vez que estes se constituem como os executores diretos desta política. A política de recursos humanos constitui um dos eixos estruturantes do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social, e se configura como a base organizacional do seu processo de gestão. Neste contexto, a sua efetividade depende em grande parte da qualidade de sua mão-de-obra e de condições de trabalho adequadas, buscando a qualificação e valorização dos trabalhadores da área. Também impõe a necessidade de investimentos significativos por parte da esfera pública no que concerne aos recursos humanos, físicos e financeiros, na medida em que estabelece espaços institucionais³ próprios para cada tipo de atendimento e as equipes mínimas que devem compor cada um dos serviços (Fernandes, 2008; Nery, 2009). A NOB-RH/SUAS foi aprovada em 2006, através da resolução nº269 do Conselho Nacional de Assistência Social, atendendo a necessidade apontada na PNAS de voltar o olhar para esta questão e ampliar o debate acerca dos trabalhadores da assistência social. Representa uma importante conquista, na medida em que possibilita refletir acerca das requisições indispensáveis para a melhoria das condições de trabalho e garantia da qualidade dos serviços socioassistenciais, sobretudo em uma área em que a ausência de profissionalização é histórica, resultado do seu longo e árduo processo de construção enquanto política pública.

A opção em pesquisar os municípios se deve ao fato de serem estes o locus privilegiado de execução da política pública de assistência social. A organização dos poderes realizada pela Constituição Federal de 1988 teve como principal inovação o fato de alçar os municípios à condição de ente federativo, conforme estabelecido pelo artigo 18º⁴.

As reflexões de Lima (2003, p.31-34) nos levam a reconhecer que, mesmo após o estabelecimento da diretriz de descentralização na CF e na LOAS, este processo foi marcado pela demora no estabelecimento das regras para a transição. O primeiro momento ficou sendo conhecido como estadualização e consistia no repasse de recursos financeiros provenientes do ente federal aos estados, para que estes

³ Como exemplo, podemos citar os CRAS, CREAS, centros de convivência e equipamentos de atendimento integral institucional.

⁴ Art.18 – “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

então repassassem aos municípios e instituições conveniadas. Este processo vigorou até 1997, ocasião em que acontece a aprovação da primeira Norma Operacional Básica que dá início à municipalização da política de assistência social. A municipalização, por sua vez, foi marcadamente realizada a “toque de caixa”, sem que os municípios tivessem tempo e condições de apreender o real significado deste processo. Assumir a gestão municipal da política de assistência social significava também assumir o ônus político e financeiro deste processo e mesmo não sendo obrigados a aceitar a municipalização, ela ocorreu em uma época eleitoral e em curto espaço de tempo para que o município se posicionasse negativamente ao processo, e sem este posicionamento contrário os municípios eram automaticamente considerados municipalizados.

A respeito dos potenciais problemas que podem advir da simbiose entre a descentralização e a municipalização, Maffezoli (2004) nos traz a reflexão de que a partir da descentralização político-administrativa, os municípios passam a ser o local privilegiado de atendimento da população usuária e assumem sua autonomia na gestão desta política pública. Porém, salienta o grande risco de que a descentralização político-administrativa possa se transformar simplesmente em repasse de encargos aos municípios, sobrecarregando-os ao invés de representar uma efetiva distribuição de poder.

Para atender minimamente a composição das equipes de referência preconizadas pela NOB/RH, e contrariando o art. 37, inciso II da CF o qual dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público, muitos municípios recorrem a formas de contratação diversas ao concurso público. Estas formas de contratação no serviço público geralmente ocorrem através de terceirizações por intermédio de Organizações Não Governamentais (ONGs) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)⁵, contratação temporária⁶ por prazo determinado, recibo de pagamento de autônomo (RPA) e cargos em comissão⁷ declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Os contratos de trabalho que desrespeitam a exigibilidade do concurso público para o provimento dos cargos, nem sempre asseguram os direitos trabalhistas (férias, 13º salário, FGTS) e/ou aos benefícios previdenciários decorrentes da execução dos

⁵ No caso das OSCIPs a terceirização ocorre nos termos da Lei nº9790/99 e o Decreto nº. 3100/99, que institui e disciplina o Termo de Parceria.

⁶ A contratação temporária é prevista na CF no art. 37, inciso IX, na qual delimita que a contratação seja motivada por excepcional interesse público.

⁷ As funções de confiança e cargos em comissão são previstas na CF em seu art. 37, inciso V e destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

serviços. Outra consequência desta flexibilização dos contratos de trabalho é a falta de estabilidade que causa grande insegurança ao trabalhador, uma vez que ele fica à mercê dos desmandos institucionais e políticos pelo temor em perder seu trabalho e, conseqüentemente, seu próprio meio de sobrevivência. Em alguns casos também ocorre certa divergência em termos salariais e de benefícios trabalhistas, gerando uma situação de desconforto e de desarticulação entre os trabalhadores que possuem vínculos estáveis de trabalho e os demais contratados.

Estas formas de contratação também contribuem para a descontinuidade das ações, uma vez que pela natureza da sua contratação, a troca de profissionais acontece com maior facilidade. Estes profissionais geralmente continuam em busca de outras oportunidades que proporcionem maior segurança através de vínculos empregatícios estáveis, além de os próprios empregadores evitarem a permanência longa dos contratados por esta via, para que não se estabeleça o vínculo empregatício. Embora a fragilização dos vínculos trabalhistas seja um fator que contribui para a descontinuidade dos serviços, outras variáveis também concorrem para isto. Apontamos como exemplo, a transferência de servidores entre os diversos projetos existentes no município, demonstrando que mesmo quando o trabalhador adquire estabilidade através do ingresso em concurso público, não há garantia de continuidade das ações, o profissional acaba ficando vulnerável às determinações institucionais.

Diante desta complexa e multifacetada problemática, é necessário destacar quais são os principais desafios que se colocam para a consolidação do SUAS no que se refere à organização e gestão do trabalho em âmbito municipal, a partir das diretrizes definidas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH).

2.1 As novas configurações do trabalho, reforma do Estado e a política de assistência social

A análise do trabalho é primordial para este estudo, constituindo-se como uma categoria central, uma vez que ela é fundamental para o entendimento das contradições que estão postas pelo modo de produção capitalista na atual conjuntura. A compreensão das novas configurações do trabalho no contexto atual possibilita apreender as formas de sua realização no interior da política de assistência social. Estas transformações devem ser analisadas em contexto mais amplo, uma vez que

existem determinantes estruturais, econômicos, políticos e sociais que influenciam diretamente o mundo do trabalho.

Com a crise estrutural do capital ocorrida principalmente a partir da década de 1970 se iniciou um processo de reestruturação que afetou drasticamente o mundo do trabalho. Entre outras conseqüências, trouxe um vasto processo de reestruturação produtiva, com vistas à recuperação do ciclo de reprodução do capital e afetou fortemente o mundo do trabalho (Antunes, 2007, p.178). A compreensão de que as crises são intrínsecas ao sistema capitalista, na medida em que atendem a sua necessidade de constante renovação em seu padrão de acumulação, é indispensável para a compreensão das suas repercussões no mundo do trabalho (Silva, 2009, p.49).

Dal Rosso (2008) destaca que as principais conseqüências da precarização estrutural do trabalho são: a intensificação do trabalho – aumento da produção ampliando a intensidade do trabalho, mas sem aumentar o número de horas trabalhadas –, a precarização do estatuto assalariado, o aumento nos níveis de desemprego, o rebaixamento dos salários, a precarização dos vínculos de trabalho com o aumento do número de contratações temporárias e terceirizadas, que conseqüentemente compromete os direitos trabalhistas.

De acordo com Antunes (2007, p.179-180), O neoliberalismo passou a ditar qual seria o ideário a ser implementado pelos países capitalistas, contemplando a reestruturação produtiva, a privatização acelerada, enxugamento do Estado, políticas fiscais e monetárias sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital. O neoliberalismo se apresenta como um fator de delimitação das funções do Estado, de sua desresponsabilização frente aos direitos sociais conquistados e de degradação do serviço público. O Estado reduz seu papel de executor de serviços e das políticas públicas, delegando as responsabilidades econômicas e sociais para o setor privado, sob o discurso de melhoria na qualidade dos serviços e desburocratização, iniciando assim a construção ideológica da ineficiência do Estado (Behring, 2008).

A reforma gerencial do Estado, incorporada como projeto de governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso através do Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (PDRE-Mare), instituído em 1995, foi resultado do processo de reorganização política e econômica, que materializou o ideário neoliberal de desresponsabilização estatal frente às políticas públicas. O PDRE atribuiu corpo ao ideário neoliberal, na medida em que prevê a redução de investimentos na área pública, diminuindo o papel do Estado e

incentivando as ações privadas, e se configurando como um ponto de tensão no tocante aos investimentos que são necessários para a efetivação do SUAS. (Behring, 2008). O discurso defendido é o de complementaridade entre Estado e o mercado como garantia da qualidade dos serviços e eficiência, demarcando como eixo básico da reforma do estado brasileiro a privatização, a publicização⁸ e a terceirização (Fernandes, 2008, p.113-114). Ainda que o Ministério tenha sido extinto em 1998, a perspectiva gerencial do Estado permanece e exerce grande influência na direção das políticas públicas.

É preciso considerar que a assistência social percorreu um longo percurso até se constituir enquanto uma política pública e ainda enfrenta desafios para ter a sua condição efetivamente reconhecida. A sua constituição esteve sempre vinculada a ações de benemerência e auxílio aos menos favorecidos, exercidas através do voluntarismo e estreitamente vinculadas às instituições religiosas. Estes fatores influenciaram negativamente – e continuam influenciando – o reconhecimento profissional dos atores que atuam na área, comprometendo substancialmente a quantidade e qualidade dos quadros profissionais que compõem as equipes de trabalho. Desta forma, é possível perceber que a gestão do trabalho na política de assistência social além de sofrer as consequências do contexto social, político e econômico mais amplo, que afeta todos os trabalhadores de um modo geral, também enfrenta questões que são específicas da área.

Atendendo a necessidade de voltar o olhar para a gestão do trabalho, a NOB-RH traz elementos para a valorização dos trabalhadores, reconhecendo a especificidade deste campo de atuação e trazendo diretrizes para a sua implementação. Dentre essas diretrizes destacamos o estabelecimento das equipes de referência, da política nacional de capacitação, do plano de carreira, cargos e salários (PCCS), do co-financiamento da gestão do trabalho, além de estabelecer as responsabilidades e atribuições de cada ente federado. Outra prerrogativa importante foi o estabelecimento do cadastro nacional de trabalhadores, já em funcionamento na RedeSUAS⁹ através do módulo CADSUAS¹⁰. Nery (2009, p.18) traz em sua pesquisa

⁸ “O Programa Nacional de Publicização criou as organizações Sociais (OS – Contrato de Gestão), que alterou a natureza da relação do Estado com a área social, rompendo com o princípio da prerrogativa do estado. Tratava-se da instituição de uma nova institucionalidade juridicamente híbrida que: não assegurava o compromisso do Estado, inclusive mecanismos de financiamento; seria fortemente vulnerável aos grupos de interesse reeditando o pior da tradição patrimonialista brasileira; possuiria mecanismos frágeis de controle social e pouca capacidade instalada.” (Behring, 2008, p.159)

⁹ Rede SUAS é o sistema de informação desenvolvido pelo ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o apoio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) que articula

a reflexão de que embora a NOB-RH/SUAS tenha sido aprovada, ainda existem muitos desafios para a sua efetivação. A autora relata que o documento tem um caráter inédito e inovador, mas que apesar disso, a apropriação de suas diretrizes é um processo lento, motivado por fatores relativos à administração pública e ao compromisso político dos gestores frente às novas exigências da política de assistência social.

3. CONCLUSÃO

A análise da gestão do trabalho na política de assistência social somente é possível se considerarmos a existência de três determinantes que influenciam diretamente nas condições atuais de trabalho nesta política pública. A primeira diz respeito ao entendimento das contradições postas pelo modo de produção capitalista na atual conjuntura, juntamente com as transformações que vem ocorrendo no mundo do trabalho e que acarretam as novas configurações do trabalho; a segunda se refere à reforma gerencial do Estado, que preconiza a desresponsabilização do Estado e o repasse de responsabilidades para o mercado, sob o discurso da ineficiência dos serviços públicos; e a terceira determinante se refere à ausência de profissionalização do trabalho na assistência social, resultado do processo histórico de construção da assistência social enquanto política pública, processos estes que se encontram e ganham mais força com o processo geral que vem acontecendo no mundo do trabalho e no âmbito do Estado.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 12ed, São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti, Almeida, M. H. Tenório. *Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas*. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro:FSS/UERJ, 2008.

diversos aplicativos para a gestão da informação e tratamento de dados. Entre os aplicativos estão: SUASweb, o GeoSUAS, o InfoSUAS, o SICNASweb, o SigSUAS, o SISCON e o CAD SUAS.

¹⁰ Cadastro Nacional do SUAS foi instituído através da Portaria nº. 430 de 03 de dezembro de 2008.



BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, D.F. 2004

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS*. Brasília, D.F. 2007

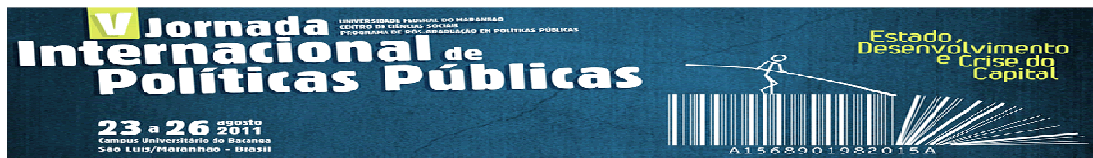
CFESS. *Assistentes Sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional*. Brasília, DF: CFESS, 2005. Disponível em: http://www.cfess.org.br/pdf/perfilas_edicaovirtual2006.pdf - Acesso: 03 de fevereiro de 2010

DAL ROSSO, Sadi. *Mais trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea*. São Paulo: Boitempo, 2008.

FERNANDES, Solange. *Estado e Política de Assistência Social particularidades do trabalho do assistente social nos Centros de Referência de Assistência Social do Estado do Paraná*. Tese de doutorado em Serviço Social - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell, A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da política de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, nº. 73, março de 2003, p.23- 45.

MAFFEZOLI, Lineu Carlos. Desenvolvimento econômico e desenvolvimento social das políticas públicas municipais: reflexões sobre um padrão de políticas sociais ativas. *Cadernos da FACECA*, Campinas, vol. 13, nº 1, 2004. Disponível em: http://www.puc-campinas.edu.br/centros/cea/sites/revista/conteudo/pdf/vol13_n1_desenvolvimento_economico.pdf. Acesso em: 04 de fevereiro de 2010.



NERY, Vânia Baptista. *O Trabalho de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social – Saberes e Direitos em Questão*. Tese de doutorado em Serviço Social - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2009.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. O trabalho humano: seus sentidos, lugar na sociedade e mutações recentes. In: _____ *Trabalho e população em situação de rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009. P. 37-90