



REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS: o cenário Mato-Grossense

Anne Grace Gomes¹

Izabel Cristina Dias Lira²

Janaína Carvalho Barros³

Janaína Loeffler de Almeida⁴

Resumo:

A reestruturação produtiva acirrou as condições de precarização e desregulamentação do trabalho, impactando também na esfera pública. O objetivo do artigo é discutir os rebatimentos da gestão do trabalho flexível na assistência social, tratando dos principais desdobramentos para a materialização da política, apontando a contradição entre o modelo preconizado pelo SUAS e a forma como está sendo executado.

Palavras-chave: Reestruturação produtiva, gestão do trabalho no SUAS, política de Assistência Social.

Abstract:

The restructuring process intensified conditions of deregulation and casualization of labor, also impacting public sphere. The aim of the paper is to discuss the repercussions of the management of flexible working in social care, dealing with major ramifications for the realization of the policy, pointing to the contradiction between the model advocated by SUAS and how it is running.

Keywords: Economic restructuring, labor management in SUAS, Social assistance policy.

¹ Mestre. Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). E-mail: anne.ss@hotmail.com

² Doutora. Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). E-mail: iclira@uol.com.br

³ Doutora. Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT).

⁴ Mestre. Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT).



1. INTRODUÇÃO

As mudanças operadas na gestão estatal da força de trabalho, o posicionamento do Estado quanto ao uso, remuneração e reprodução da força de trabalho na atualidade, demonstram que a relação entre Estado e capital, necessária e primordial à continuidade e existência do segundo, vem passando por alterações no final do século XX e início do XXI.

Este texto tem como finalidade discutir sobre a forma como as transformações no mundo do trabalho vêm impactando na gestão do trabalho no espaço público, em especial no SUAS – Sistema Único de Assistência Social. E quais as consequências decorrentes desse processo para a operacionalização da política de Assistência Social, fazendo o recorte para o estado de Mato Grosso.

Para isso se faz necessário compreender as bases em que tem se operacionalizado a gestão do trabalho no SUAS, em especial no estado de Mato Grosso (MT). Elementos como o trabalho intensificado, flexibilizado e precarizado, tem se colocado como limites à execução do SUAS, assim como previsto no seu modelo.

Esta conjuntura tem íntima relação com o cenário das transformações no mundo do trabalho e no Estado, incidindo sobre as políticas sociais e a gestão do trabalho, que passam a se desenvolver sob a égide do projeto neoliberal e de uma nova etapa no padrão de acumulação capitalista.

1. Estado, Neoliberalismo e Modelo de Gestão Gerencial.

O processo de reestruturação capitalista tem como características de organização da produção e do trabalho: o enxugamento da estrutura da produção, diminuição do número de trabalhadores com a respectiva ampliação de atribuições (polivalência), terceirização da força de trabalho (subcontratação).

Essas características internacionalizadas através do processo de mundialização do capital impõem formas e relações de trabalho, sociais, econômicas, e modos de vida que estabelecem condições e parâmetros, que de acordo com a organização dos trabalhadores e da sociedade em determinadas condições sócio-históricas, redesenham as relações políticas entre capital, Estado e sociedade.

A reforma do Estado brasileiro aparece nos anos de 1990 como um pressuposto ideológico que parte da referência da crise localizada no inchaço da máquina estatal e de



seu déficit.

No Brasil, a luta pela redemocratização, e as tentativas de construção e ampliação dos direitos sociais, se viram massacradas pelo reordenamento do capital mundial. Deste modo, o discurso da reforma não se referiu só a reestruturação de um Estado falido, mas também à adequação aos ditames internacionais para fortalecimento do capital produtivo e financeiro e do neoliberalismo. Equivale dizer que o processo de reforma do Estado tem relação íntima com a reestruturação capitalista, e com ela a reorganização no sentido de adequar e atender as necessidades que são colocadas por esta nova ordem.

O Estado em um contexto neoliberal tem como características a privatização, focalização das políticas, e absorção da gestão gerencial da esfera privada. Essa transferência da lógica privada para o espaço público terá como consequência o privilegiamento da eficiência e produtividade de acordo com a racionalidade privada, na qual a atenção do Estado deve se voltar para os segmentos populacionais que não tem condições de acessar os bens e serviços que atenderão suas necessidades via mercado.

Acompanha essas mudanças da Contrarreforma do Estado a discussão sobre a ênfase da instrumentalidade nas práticas institucionais de gestão, desde a década de 1990, nas quais passa a ser priorizada a dimensão técnica no lugar da dimensão política (processo de despolitização das práticas sociais). Sugere-se “dotar a gestão da seguridade de maior eficiência e competitividade” (BARBOSA, 2004 p.53), para isto limita-se a responsabilidade do Estado, quanto a proteção social, a ponto de submetê-la a descentralização, focalização e privatização.

Para a consolidação dessas mudanças, o modelo gerencial foi utilizado como principal referencial da gestão na administração pública, tendo como objetivo a flexibilização administrativa. Trata-se de uma estratégia para formatar a administração pública em termos mais “empresariais”, alterando concepções dentro da esfera pública, como exemplos, a introdução da idéia de “cliente” e contratualismo, principalmente no que se refere à diminuição do Staff de empregados diretos pelo Estado, reforçando a discussão em torno do fim da estabilidade dos servidores públicos.

O gerencialismo, enquanto modelo, referenda a discussão dos teóricos da reforma no que se refere a redução do funcionalismo público⁵. O principal argumento refere-se aos privilégios dos funcionários e os elevados custos na manutenção dos mesmos pelo Estado.

5 A questão é mais aprofundada pelo principal teórico defensor da reforma do Estado brasileiro, Bresser Pereira (1999).



Neste caso, a defesa dos teóricos da reforma foi no sentido de promover o fim da estabilidade dos funcionários públicos e, no seu lugar, utilizar como modalidade, os contratos de trabalho diversificados. Embora o Estado não tenha obtido êxito no que se refere a extinção da estabilidade funcional, conseguiu ampliar os contratos rotativos e temporários, fragmentando e fragilizando a gestão do trabalho nos serviços públicos, ao mesmo tempo em que facilitava, de forma indiscriminada, o desmonte das garantias trabalhistas contidas na CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas.

A gestão do trabalho flexível tem vários impactos. Por um lado enfraquece e desmobiliza o funcionalismo público, pois amplia os contratos temporários e os cargos de comissão, em detrimento da realização de concursos públicos para efetivação dos funcionários. De outro lado compromete a gestão das políticas públicas, visto que a rotatividade de profissionais descaracteriza a continuidade das ações, assim como a garantia de qualidade das mesmas, já que a fluidez nos serviços demanda novos aprendizados e reorganizações, que interferem diretamente na operacionalização das políticas, bem como no acesso e permanência dos sujeitos às mesmas.

Para compreender melhor a repercussão dessas mudanças na gestão do trabalho no SUAS é preciso conhecer como o sistema foi pensado e implantado, bem como a estrutura que propõe para a operacionalização da política de Assistência Social.

2. A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social.

Paralela a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) seguiu-se o processo de construção e normatização nacional do SUAS, aprovado em 2005 pelo CNAS (NOB n. 130). O SUAS está voltado para a ação conjunta em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social. Ações essas, baseadas nas orientações da Política Nacional de Assistência Social.

A PNAS e o SUAS fazem ampliar o número de usuários a serem atendidos pela política. A intenção é superar a fragmentação existente na abordagem por segmentos, como por exemplo, idoso, criança e adolescente, população em situação de risco, entre outros.

Devido ao quadro de desemprego estrutural e do enxugamento de medidas protetivas decorrentes do trabalho, há atualmente, um processo de redefinição do perfil desses



usuários. A tendência é a ampliação dos demandatários do acesso a serviços e benefícios da assistência social, “são trabalhadores e suas famílias que, mesmo exercendo atividades laborativas, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade e pela baixa renda” (COUTO et. al., 2010, p. 34). O que vem reafirmando os vínculos entre pobreza, trabalho e desigualdade. As autoras ao tratarem dos trabalhadores e da gestão do trabalho no SUAS, apontam que as novas configurações da assistência social, introduziram significativas inflexões neste campo, dentre elas a exigência de novos modelos de organização e gestão do trabalho. E ainda afirmam que: “[...] o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção (idem, 2010, p. 58).

Também as formas e modos de organização e das condições no qual este trabalho se realiza devem ser identificados, uma vez que as condições atuais no capitalismo contemporâneo, com a globalização financeira do capital e sistemas de produção, ancorados no desenvolvimento tecnológico e de informação, impulsionam significativas mudanças nos processos de organização, relações e vínculos de trabalho nos quais predomina a precarização do trabalho que atinge o trabalho assalariado “(...) sua realização concreta e as formas de subjetivação, levando a redefinição dos sistemas de proteção social (Ibidem, 2010 p. 60)”.

Dessa maneira, a implantação do SUAS estabelece não apenas, novas formas de gestão e novas formas de regulação do trabalho, como também a ampliação do número de trabalhadores cuja estabilidade funcional é condição primordial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação (COUTO et. al., 2010, p. 60).

A expansão da Assistência Social, nos anos 2000, se gestou numa conjuntura política em que os programas de combate à pobreza vêm ganhando maior centralidade na América Latina, como instrumento fundamental de enfrentamento das desigualdades sociais. A implementação e a operacionalização da política de Assistência Social, por sua vez, focalizada e seletiva, voltada para as frações mais pauperizadas da população, fez com que a inserção dos profissionais da área da assistência social fosse ampliada. Com isso torna-se necessário refletir sobre as condições sob as quais vem se desenvolvendo a gestão do trabalho vinculada ao SUAS, no estado de Mato Grosso.

3. A Gestão do Trabalho no SUAS: repercussões a partir do modelo gerencial



Compreender as repercussões da gestão do trabalho no SUAS, a partir da perspectiva do modelo gerencial, implica em considerarmos o movimento engendrado na realidade de inserção do SUAS em Mato Grosso, bem como seu contexto e expressão.

O SUAS propõe gestão compartilhada com financiamento da política pelas três esferas do governo e com Comando Único, no qual o objetivo e o resultado devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social. Trata-se das condições para a extensão e universalização da proteção social, organicamente articulada as demais políticas públicas.

Fazendo parte do movimento mais amplo em que a assistência social veio constituir-se política pública de direito no conjunto da Seguridade Social, o estado se fez presente no cenário nacional quando diferentes segmentos da sociedade política e civil participaram do processo que culminou com a institucionalização da LOAS, PNAS e NOB, como ainda das mudanças que foram processadas no decurso das últimas duas décadas.

A partir de 2004, sob o ponto de vista da organização do sistema descentralizado, gesta-se um novo panorama, quando se inicia a construção do SUAS no país, vindo MT a fazer parte deste processo em 2006, buscando progressivamente cumprir as prerrogativas em relação a assegurar a política de assistência social aos diferentes segmentos sociais.

A rede SUAS no estado vem buscando ser constituída em conformidade com a legislação, em que pese as ingerências políticas e dificuldades. No que se refere ao porte e nível dos municípios, observa-se o enfrentamento de contradições e dificuldades próprias de um Estado, de grande extensão territorial, no qual a cultura do favor e do assistencialismo permanece enraizada e que se contrapõe à política de direito.

Mato Grosso possui o maior número de municípios classificados como de Pequeno Porte, totalizando 112, entre os 141 que compõe o estado, os quais não vêm conseguindo garantir a competência administrativa e financeira para a implementação da rede conforme exigências contidas na NOB/2006 em termos de espaço físico, equipamentos sociais para o desenvolvimento de ações que favoreçam a promoção dos usuários.

Os demais municípios mato-grossenses em termos de classificação pelo SUAS, encontram-se distribuídos em Porte II com 20 municípios; Porte Médio com 05 e Grande Porte com 04, fazendo parte da Gestão Plena 20 município e da Gestão Básica 21, ficando comprovada a necessidade da implementação de consórcios para que a rede socioassistencial se consolide.

De acordo com Freitas (2007, p. 125) em 2006 foram instalados os CRAS – Centro de Referência da Assistência Social em todos os 141 municípios do estado, “cumprindo em



tese, as condições mínimas para a implantação do Suas”. Todavia, segundo a mesma autora, conforme informações dos registros do Conselho Estadual de Assistência Social, nos anos de 2004 e 2005, alguns municípios desrespeitaram normas e orientações técnicas tanto de instalação quanto de funcionamento (FREITAS, 2007).

O sistema descentralizado e participativo impõe uma forma de gestão compartilhada e que deveria envolver as três esferas de governo, cada qual com atribuições e competências definidas. Neste caso, os municípios passaram a ter maior responsabilidade e encargos, que não foram acompanhados de co-financiamento equilibrado que pudesse dar suporte às estratégias de intervenção locais para que promovessem uma maior aproximação e adequação à realidade local.

As informações acerca do processo de implementação da política de assistência social e da rede socioassistencial no estado, extraídas do Relatório do Plano Estadual de Capacitação dos Trabalhadores do SUAS do Estado de Mato Grosso (SETAS, 2012) demonstram que o número de CRAS em 2012 ampliou-se para 171 CRAS, 43 CREAS e 01 CREAS POP (para população em situação de rua).

Dados relativos à estrutura trabalhista por vínculo empregatício no SUAS (IBGE,2013) revela que entre os 445 trabalhadores que compõem a assistência social do estado, 245 são estatutários, 119 comissionados, 23 estagiários e 58 sem vínculo permanente.

Conforme os parâmetros da NOB/SUAS (2006), no que se refere aos trabalhadores da assistência social, os dados demonstram que tal orientação não vem sendo cumprida, na medida em que a maioria dos municípios vem realizando concurso para um número de vagas inferior ao preconizado, com ausência de planos de cargos e salários e capacitação continuada, fatores que fragilizam a materialização do SUAS .

Essas questões aliada a falta de valorização dos trabalhadores da assistência social provoca alta rotatividade dos serviços pela não inserção de profissionais concursados; a indicação de cargos de gestão meramente por critérios político-eleitorais; a ineficiência de recursos aplicados na área; a concentração dos investimentos nas políticas de transferência de renda e o reduzido quantitativo para o restante da política de assistência; a tendência ao “familismo” e uma perspectiva de responsabilização da família e de seus membros, são alguns dos desafios postos a Assistência Social atualmente e que precisam ser enfrentados com a urgência que a realidade coloca.

No que diz respeito à escolaridade por vínculo empregatício verificou-se que entre os trabalhadores da assistência social do estado, 116 possuem ensino fundamental, 205



possuem ensino fundamental completo, 118 ensino superior e 06 possuem pós-graduação(IBGE2010). No que se refere a área de formação, alguns cursos se destacaram, tais como serviço social, psicologia e pedagogia, o que, mesmo com restrições, vai ao encontro do estabelecido pela própria política, tanto nos municípios de pequeno, médio e grande porte, os quais prevêem a composição de uma equipe mínima, geralmente, formada por assistentes sociais e psicólogos.

A política de educação permanente e de capacitação continuada encontra-se frágil no estado de Mato Grosso, haja vista que a NOB\SUAS prevê a composição de uma “equipe multidisciplinar básica para serviços e programas, natureza e número de profissionais adequados, plano de carreira, cargos e salários, condições de trabalho necessário a uma atuação qualificada e um sistema de capacitação e educação permanente” (BRASIL, 2008, p. 32). Todos esses fatores já mencionados devem considerar os limites colocados à Política que tem como um de seus fortes parâmetros a influência da lógica econômica.

Disso resultam as principais críticas de teóricos e intelectuais sobre essa Política, uma vez que se reconhece que a mesma tem contribuído por meio dos programas de transferência de renda como o BPC e o BF, para impulsionar o consumo, estabelecer padrões de acesso a bens e serviços mais elevados e aumentar a circulação de mercadorias. No entanto, seus limites centram-se, evidentemente, na incapacidade de redução dos níveis de desigualdade social (COUTO et. al., 2010).

Permeado por um conjunto de contradições e desafios, a expansão da Política de Assistência Social vem se tornando a principal política de proteção social no país, sem contudo, assistirmos paralelamente ao fortalecimento da política intrasetorial e intersetorial e o reforço das políticas de saúde, educação, previdência, geração de trabalho e renda. Observa-se ainda dificuldades quanto ao co-financiamento por parte de alguns municípios e por vezes, do estado. Isto culmina com o não cumprimento do paradigma do SUAS.

Além dos desafios pontuados, existem ainda as desigualdades espaciais oriundas da própria estrutura administrativa e de gestão dos municípios matogrossenses, bem como as questões históricas, tanto no que se refere aos poucos recursos, estrutura física e material inadequada, recursos humanos pouco qualificados e em quantidade reduzida, e ausência de articulação das ações intersetoriais das políticas sociais. Ademais, a ausência de planejamento integrado das secretarias municipais, acaba por perpetuar o modelo fragmentado e setorializado, mesmo com a materialização do marco legal/formal da Política de Assistência Social e o SUAS.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os argumentos expostos anteriormente, a forma de organização e gestão do trabalho sob o modelo de acumulação flexível, que privilegia os processos de flexibilização, precarização e intensificação do trabalho, como mais um modo de exploração e dominação dos trabalhadores, vem se inserindo no espaço público refletindo essas transformações no e do trabalho, e aquelas macrossocietárias que repercutem diretamente no Estado e nas políticas sociais.

A rotatividade e os baixos salários provocam mudanças na forma de realizar a intervenção profissional, o tempo dedicado ao processo de conhecimento e sistematização sobre a realidade com a qual se trabalhará é dividido com o volume de demandas excessivas para o número de profissionais disponíveis. Isso leva a uma tendência de aligeiramento e superficialização que termina por restringir a intervenção ao atendimento de demandas emergenciais, sem a devida problematização e prejudicando a análise sob a ótica da dimensão coletiva. Assim, trata-se de forma individual, questões que são coletivas e que fazem parte da vida da maioria dos usuários. (SANTOS, 2011).

Quanto ao processo de intensificação do trabalho, que também vem se apresentando como uma tendência na gestão do trabalho no SUAS, tais como: o acúmulo de atividades, a sobrecarga de tarefas gerada pela ampliação das demandas e das atribuições e o número restrito de profissionais para atendê-las, se manteve o mesmo ou foi reduzido com a flexibilização e terceirização da estrutura estatal. Soma-se a isso o uso de tecnologias online para organização dos trâmites burocráticos, que apresentam condicionalidades como a exigência de mais atenção e tempo para o preenchimento de uma série de formulários.

A técnica de gestão por resultado, uma forma de intensificação do trabalho refere-se no serviço público: “[...] ao ritmo e à velocidade do trabalho, às cobranças e às exigências, ao volume de tarefas, às características do trabalho intelectual demandante, ao peso da responsabilidade e, em menor escala, ao espírito de competição” (DAL ROSSO, 2008, p. 188). Essa situação constatada na área da assistência social em Cuiabá, relacionada aos assistentes sociais (TRUGILLO, 2012), se repete em outras cidades do estado e do país, o que indica a necessidade de construir estratégias para o fortalecimento de resistências por parte dos profissionais do SUAS, contra esses processos de



precarização e intensificação do trabalho, sob pena de perdermos os avanços conquistados em prol da defesa de uma política social que de fato tenha a perspectiva de considerar a assistência social um direito de todos.

De acordo com os dados para o estado de Mato Grosso, baseados em fontes nacionais (pesquisas), de documentos institucionais do próprio estado, além de pesquisas sobre mercado de trabalho dos assistentes sociais em MT (2010), é possível identificar problemas como: quadro reduzido de profissionais, com o agravante que mais de 50% desses possuem vínculos temporários e/ou precários de trabalho, o que prejudica o atendimento com qualidade, continuidade, e para além das demandas emergenciais. O quadro restrito de funcionários pode ser apontado como um dos fatores que contribui para a fragilidade dos diagnósticos territoriais, que abordam apenas aspectos quantitativos, fragmentados, que não contemplam as interfaces da assistência social com as demais políticas sociais, e terminam por inviabilizar o conhecimento da realidade numa perspectiva de totalidade.

Ao quadro limitado, e a rotatividade, ainda devem ser acrescidos os problemas relacionados à qualificação dos profissionais que ainda não é a recomendada nas normatizações do SUAS, o que amplia a dificuldade de organização da rede socioassistencial. Principalmente de alta complexidade, e que em conjunto com o elevado número de municípios de pequeno porte, associado a dimensão territorial do estado apresenta-se como um desafio a mais para avançar na concretização do sistema.

Discutir a forma como a gestão do trabalho no âmbito do SUAS vem sendo desenvolvida, e as consequências para a materialização da política de Assistência Social, é manifestar e assumir o compromisso não apenas com a discussão sobre a qualidade do exercício dos profissionais envolvidos, mas, sobretudo pensá-lo na perspectiva da qualidade dos serviços prestados aos trabalhadores e trabalhadoras que cotidianamente buscam os serviços da rede.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, R. N. de Carvalho. **Gestão: planejamento e administração**. In: Temporalis. Porto Alegre: ABEPSS, Ano 4, n. 8 (jul/dez) 2004.
- COUTO, B. R. et al. **A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos**. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.



DAL ROSSO, S. **Mais Trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea.** SP: Boitempo, 2008.

FREITAS, L. O. **O potencial estratégico da Política Pública de Assistência Social no enfrentamento da pobreza em Mato Grosso.** 2007. p. 195. (Doutorado em Políticas Públicas). UFMA, São Luís – Maranhão, 2007.

PERFIL DOS ESTADOS BRASILEIROS: 2012 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 272 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: Idéias para a reforma democrática do Estado.** Editora Paz e Terra: São Paulo, 1998.

SANTOS, Francine Helfreich Coutinho. **O Trabalho de Assistentes Sociais nos CRAS.** In: O trabalho do/a assistente social no Suas: Seminário Nacional / CFESS. Brasília: CFESS, 2011.

TRUGILLO, Luciana. **A política de Assistência Social no contexto neoliberal, as transformações no trabalho e seus impactos no trabalho dos assistentes sociais dos CRAS e CREAS de Cuiabá-MT.** Dissertação de Mestrado. UFMT, ICHS, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2012.